ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

Rapport inzake

Besluitvorming Financiële Ondersteuning Radisson-hotel

Omslag: afdruk schilderij Nigel Matthew

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer van Aruba verrichtte in 1998/1999 op verzoek van en in overleg met de Staten een onderzoek naar de financiële ondersteuning van het Radisson-hotel (voorheen respectievelijk Aruba Caribbean Hotel en Golden Tulip).
Het onderzoek was gericht op de beleidsplannen en doelstellingen van de steunverlening door het land Aruba aan het Radisson-hotel, zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces ter waarborging van een rechtmatige en doelmatige verlening van overheidssteun en informatieverstrekking aan de Staten.

De Rekenkamer concludeerde dat de recht- en doelmatigheid van de steunverlening aan Radisson onvoldoende zijn gewaarborgd en dat het besluitvormingsproces onvoldoende ordelijk, controleerbaar en transparant was, terwijl de informatieverstrekking naar de Staten ontoereikend was om een deugdelijke oordeelsvorming te kunnen garanderen. De Rekenkamer kan zich zelfs niet aan de indruk onttrekken dat wettelijke regels werden omzeild, waardoor de Staten buiten spel werden gezet. Deze tekortkomingen hielden ontoelaatbare risico's in.
De Rekenkamer baseerde deze conclusie op het volgende:
De besluitvorming omtrent de financiële ondersteuning van het Radisson-hotel verliep weinig gestructureerd. Duidelijk geformuleerde, financieel onderbouwde beleidsplannen ontbraken. De met de steunverlening te realiseren doelstellingen waren, op één na, niet geformuleerd noch werden duidelijke voorwaarden aan de steunverlening gesteld. De Rekenkamer constateerde in een aantal gevallen onbevoegd en onzorgvuldig handelen. Zo gaf de minister van Economische Zaken opdracht aan de Centrale Bank van Aruba om in verband met de overname van Dutchco tot uitbetaling van US$ 28 miljoen aan Nederland over te gaan terwijl alleen de minister van Financiën hiertoe bevoegd was. Het besluit tot het aangaan van deze overeenkomst was bovendien niet onderbouwd. Ook de minister-president ging in 1992 over tot het kwijtschelden van de schulden van Dutchco N.V. aan het Land zonder daartoe bevoegd te zijn. Er werden diverse toezeggingen gedaan zonder enig onderzoek naar de financiële consequenties die hieruit voor het land Aruba zouden kunnen voortvloeien. Deze toezeggingen betroffen een vrijwaring aan de adviseur van de minister van Economische Zaken, een schadeloosstelling aan Credit Suisse First Boston en een 'Letter of comfort' aan de Caribbean Mercantile Bank. Voorts werden adviserende overheidsinstanties sedert 1994 niet bij de voorbereiding van de besluitvorming betrokken. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de adviseur van de minister van Economische Zaken, die de besluitvorming voorbereidde, waren niet schriftelijk vastgelegd. Hier kwam nog bij dat deze adviseur tevens commissaris was bij Dutchco N.V. en Air Aruba N.V., hetgeen een onwenselijke functievermenging inhield. Een projectdossier ontbrak terwijl de aanwezige informatie zich grotendeels verspreid bevond buiten de burelen van de overheid. Voorts is van enig toezicht op de naleving van de regels ten aanzien van de steunverlening de Rekenkamer niets gebleken. Bij de meeste besluiten, genomen ten aanzien van het Radisson-hotel, werden de Staten niet dan pas achteraf bij de formalisering betrokken. Vaak vond de formalisering plaats jaren nadat het besluit was genomen en -ten dele- ten uitvoer was gebracht.

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat de besluitvorming omtrent steunverlening aan private bedrijven op korte termijn wordt gestructureerd. Besluitvorming moet ordelijk, controleerbaar en transparant zijn. Er dienen concrete en onderbouwde beleidsplannen te worden geformuleerd. Pas als de Staten hieraan hun goedkeuring verlenen zou hieraan uitvoering mogen worden gegeven.

Voor projecten dient een projectdossier te worden aangelegd en ook bij het Land bewaard. Er moet door of namens het Land toezicht worden uitgeoefend of aan de eisen, c.q. voorwaarden, gesteld aan de steunverlening ook wordt voldaan. De positie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een eventueel te benoemen overheidscommissaris dienen duidelijk te worden geformuleerd en schriftelijk vastgelegd. Aan de hand van rapportages en het uitgevoerde toezicht dient te worden vastgesteld of de steunverlening tot het gewenste doel leidt en/of bijsturing noodzakelijk is. De informatieverstrekking naar de Staten moet duidelijk worden verbeterd. De Rekenkamer dringt erop aan bij wet een actieve informatieplicht op te leggen aan ministers.

De minister-president ging -zonder opgaaf van redenen- niet in op het verzoek van de Rekenkamer om het rapport van commentaar te voorzien. De minister van Economische Zaken reageerde wel maar ging niet inhoudelijk op het rapport in omdat bij de laatste kabinetsformatie bij besluit van de ministerraad is bepaald dat de minister van Financiën, de voormalige minister van Economische Zaken, tot de algehele afronding verantwoordelijk is voor het Radisson-project. De minister van Financiën benadrukte in zijn reactie de behaalde resultaten (vijfsterrenhotel Radisson en Air Aruba in de lucht) en deed de geconstateerde procedurele tekortkomingen af als schoonheidsfoutjes die achteraf zijn rechtgetrokken. Tegen deze achtergrond gezien vreest de Rekenkamer dan ook dat verbetering van het openbaar bestuur zal uitblijven tenzij de Staten voortdurend een oog in het zeil houden.

1 Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis onderzoek

In de Openbare Vergadering van de Staten van Aruba (Staten) van 3 april 1998 werd een motie aangenomen waarin de Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) en de Centrale Accountantsdienst (CAD) werd verzocht om een onderzoek in te stellen naar het Radisson-hotel (voorheen Golden Tulip). In het vervolg wordt dit hotel met Radisson-hotel aangeduid.
De uitkomsten van het onderzoek zouden binnen 3 maanden aan de Staten moeten worden gerapporteerd.

De Rekenkamer berichtte de Voorzitter van de Staten bij brief van 17 april 1998 dat zij kennis had genomen van de motie, maar dat zij met betrekking tot deze motie een aantal vragen en opmerkingen had. Eén van deze vragen betrof het feit dat het verzoek tot het instellen van het onderzoek ook was gericht aan de CAD. De Rekenkamer en de CAD zijn weliswaar allebei controle-organen, maar met verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Gezien deze verschillen was het wenselijk een scherpe scheiding in de controle-organen te blijven handhaven. Deze scheiding van verantwoordelijkheden liet naar de mening van de Rekenkamer niet toe dat de CAD en de Rekenkamer gezamenlijk aan één onderzoek zouden werken. Het zou echter ondoelmatig zijn indien de CAD en de Rekenkamer tegelijkertijd -en ieder voor zich- zich bezig zouden gaan houden met het door de Staten gewenste onderzoek naar het Radisson-hotel. De Rekenkamer stelde dan ook voor dat zij een algeheel onderzoek zou verrichten naar het project (vanaf 1985), daarbij gebruik makend van de onderzoeksresultaten van de CAD met betrekking tot de door laatstgenoemde controle-instantie onderzochte periode.

Naar aanleiding van deze brief vond er een gesprek plaats tussen de Rekenkamer en het Seniorenconvent van de Staten. In dit gesprek werd onder andere overeengekomen dat de Rekenkamer bij haar onderzoek, voorzover relevant, terug gaat tot en met 1985. De Rekenkamer zou de onderzoeksresultaten van de CAD, die alleen betrekking zouden hebben op de periode vanaf 29 november 1996, incorporeren in haar onderzoek.

Op 11 maart 1999 bracht de CAD haar rapport uit. Het onderzoek van de CAD had zich gericht op de periode van 29 november 1996 tot begin mei 1998. Tevens had de CAD in haar onderzoek aandacht besteed aan de op 13 augustus 1998 door de Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership ('Partnership') afgesloten hypotheeklening. Onder meer vanwege het feit dat de definitieve stukken van deze hypotheeklening pas in november 1998 werden opgeleverd en vanwege andere prioriteiten kon de CAD haar onderzoek niet eerder dan op 11 maart 1999 afronden. Aangezien de Rekenkamer bij haar onderzoek gebruik zou maken van de resultaten van de CAD kon de Rekenkamer derhalve pas nadien starten met de afronding van haar onderzoek. In verband hiermee en vanwege andere prioriteiten, zoals de afronding van haar onderzoek naar de jaarrekeningen van het land Aruba (Land) over de jaren 1990 tot en met 1996, heeft de Rekenkamer niet eerder kunnen rapporteren omtrent haar onderzoek naar de financiële ondersteuning van het Radisson-hotel.

Inmiddels is het Openbaar Ministerie gestart met een gerechtelijk onderzoek naar de uitvoering van de renovatie van het Radisson-hotel.

Aangezien het onderzoek van de Rekenkamer juist deze fase van het Radisson-project niet behelst heeft de Rekenkamer de afronding van dit gerechtelijk onderzoek niet afgewacht.

1.2 Onderzoek

Met het onderzoek wilde de Rekenkamer inzicht verschaffen aan de Staten in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de financiële ondersteuning van het Radisson-hotel door het Land.
Onder financiële ondersteuning worden in dit verband begrepen overheidsdeelnemingen, leningen, garanties en subsidies (waaronder kwijtscheldingen).
Van overheidsdeelnemingen is sprake indien de overheid middellijk of onmiddellijk aandelen houdt in vennootschappen met een in aandelen verdeeld kapitaal.
Bij leningen worden onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, aflossingsplan) gelden verstrekt, die na verloop van zekere tijd moeten worden terugbetaald.
Een garantie is gericht op het bereiken van bepaalde doelen waarbij een financiële verplichting van het Land jegens een wederpartij pas tot uitbetaling komt als zich bij deze wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet.
Een subsidie is een onder bepaalde voorwaarden door het Land verrichte overdracht aan of ten behoeve van een derde ter realisering van een bepaald activiteiten- of voorzieningenniveau.

De Rekenkamer onderzocht:
1. welke de doelstellingen waren die door het Land werden nagestreefd door deelneming in dit project en of er in deze doelstellingen veranderingen waren opgetreden sedert 1985;
2. het door het Land geformuleerde beleid ter realisatie van de nagestreefde doelstellingen en de uitvoering van dit beleid;
3. de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces ter uitvoering van het beleid;
4. de financiële consequenties van de verleende ondersteuning;
5. de informatieverstrekking aan de Staten.

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode april tot en met augustus 1998 en in de maanden maart tot en met juni 1999 afgerond. Dit richtte zich voornamelijk op de periode die startte met de overname door het Land in 1986 van een in 1985 door de regering van de Nederlandse Antillen verstrekte garantie aan Dutch Hotel & Casino Development Corporation N.V. (Dutchco) inzake het Golden Tulip-hotel en die eindigde met de afsluiting van de hypotheeklening in 1998 door de 'Partnership' met betrekking tot het Radisson-hotel. Voorzover van belang werd ook aandacht besteed aan ontwikkelingen voor en na de genoemde periode.
Geen aandacht werd besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van de renovatie van het Radisson-hotel, aangezien de renovatie niet was afgerond ten tijde van het onderzoek.
De Rekenkamer onderzocht ook niet de economische haalbaarheid van de toekomstige exploitatie van dit hotel, omdat een haalbaarheidsstudie nimmer bij de besluitvorming van het Land werd betrokken.

De verrichte werkzaamheden omvatten het volgende:

- een inventarisatie van alle relevante regelgeving:
  * op het gebied van financiële ondersteuning;
  * met betrekking tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van ministers en van bestuurders van het betrokken hotel en;
  * inzake de eisen, gesteld aan de besluitvorming ten aanzien van financiële ondersteuning;
- een inventarisatie van de procedureel-organisatorische voorzieningen, die van belang zijn voor het waarborgen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de verlening van financiële ondersteuning en de in dit kader afgesloten overeenkomsten;
- het vaststellen van de feitelijke gang van zaken, waarbij de Rekenkamer bijzondere aandacht besteedde aan de onderbouwing van de genomen beslissingen;
- het beoordelen van:
  * de toereikendheid van de onderbouwing van genomen beslissingen vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en doelmatigheid;
  * de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aangegane verplichtingen en afgesloten contracten;
- het beoordelen of de informatieverstrekking aan de Staten op adequate wijze geschiedde.

De Rekenkamer verzamelde de gegevens door literatuurstudie, interviews, dossierstudie, raadplegen van notulen en verstrekte adviezen.

1.3 Normen

Bij de beoordeling van het project heeft de Rekenkamer de volgende (hoofd)normen gehanteerd:

1. Aan steunverlening door de overheid dient ten grondslag te liggen een duidelijk en onderbouwd besluit, passend in het kader van een eenvormig beleid ten aanzien van bij hoge uitzondering te verlenen steun. Ter waarborging van de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de steunverlening dienen de aan de steunverlening verbonden voorwaarden in de lijn van de hiermee te realiseren doelstelling(en) te liggen.
2. Er dienen procedureel-organisatorische voorzieningen te zijn getroffen om de recht- en doelmatigheid te verzekeren van de voorbereiding van, de besluitvorming over en de uitvoering van de steunverlening alsmede van de met de steunverlening samenhangende overeenkomsten/contracten. Voor een nadere uitwerking van de gehanteerde normen ten aanzien van de steunverlening en het offerteproces bij het afsluiten van overeenkomsten/contracten wordt verwezen naar bijlage 4.
3. Voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de steunverlening moeten transparant, ordelijk en controleerbaar zijn. Gehandeld dient te zijn binnen de grenzen van de toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast dient de besluitvorming op eenvoudige wijze te reconstrueren zijn uit de beschikbare informatie.
4. De informatieverstrekking aan de Staten over de steunverlening dient op actieve en systematische wijze te geschieden en dient tot een deugdelijke oordeelsvorming in staat te stellen. De Staten dienen geïnformeerd te worden omtrent de voorgenomen steunverlening, de hiermee beoogde effecten, de voorwaarden en de financieringsmiddelen alsmede de wijzigingen in al deze factoren. Voorts moeten de Staten op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen binnen het ondersteunde bedrijf.

1.4 Opbouw rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen. In bijlage 1, het tweede en meest omvangrijke deel van het rapport, wordt ten aanzien van de steunverlening aan het Radisson-hotel een gedetailleerde reconstructie gegeven van de voorgeschiedenis, de besluitvorming en de stand van zaken. Hierbij zijn tevens de kanttekeningen die de Rekenkamer plaatste, vermeld.
In het eerste deel is op hoofdlijnen gerapporteerd. Ter adstructie zijn hierbij de meest saillante tekortkomingen aangegeven. Deze zijn dan ook niet-limitatief.

2 Bevindingen

2.1 Doelstellingen

Voor een ordelijke en controleerbare besluitvorming ten aanzien van een beleidsterrein is het van belang dat aan dat beleidsterrein beleidsplannen ten grondslag liggen, met daarin duidelijk geformuleerde doelstellingen.
Met betrekking tot de steunverlening in het algemeen en in het bijzonder aan het Radisson-hotel trof de Rekenkamer geen beleidsplannen met daarin duidelijk geformuleerde doelstellingen aan.

Uit de beschikbare informatie zou de Rekenkamer kunnen afleiden dat het creëren van werkgelegenheid middels het stimuleren van de toeristische sector als één van de (economische) doelstellingen van de regering in de tweede helft van de jaren tachtig kan worden geformuleerd. Hierdoor kon de door de sluiting van de Lago-raffinaderij verloren gegane werkgelegenheid worden gecompenseerd.

In 1992 schreef de regering dat de werkgelegenheid in de komende jaren zou worden vergroot, maar dat de arbeidsmarkt zeer krap was. Doelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid en/of het toerisme werden echter niet geformuleerd. Gegeven de krapte op de arbeidsmarkt zou mogen worden verondersteld dat het stimuleren van de werkgelegenheid geen doelstelling van de regering meer was. Informatie hieromtrent werd echter niet aangetroffen.

In 1993 maakte de regering melding van het feit dat het begrotingsbeleid van de overheid in de toekomst in belangrijke mate zou worden beïnvloed door de hotelgarantieproblematiek. De regering zag zich voor het probleem geplaatst van de voldoening aan financiële verplichtingen, voortvloeiende uit de verstrekte garantstellingen. Met Nederland werden hieromtrent besprekingen gevoerd. Deze besprekingen leidden uiteindelijk tot het beschikbaar stellen van een krediet van US$ 55 miljoen door de Nederlandse regering aan het Land. Dit krediet was zowel bestemd voor het oplossen van de problemen bij het hotel Golden Tulip als voor het kunnen voltooien van de drie niet afgebouwde hotels.
Het oplossen van de hotelgarantieproblematiek met als gevolg het stoppen van de financiële verplichtingen, voortvloeiende uit de garantstellingen, zou op grond van bovenstaande informatie als (afgeleide) doelstelling kunnen worden geformuleerd. Een schriftelijke vastlegging van een dergelijke doelstelling trof de Rekenkamer echter niet aan.

In 1995 (en latere jaren) waren de (economische) doelstellingen van de regering onder meer:
- verdere consolidatie van de groei in de toeristensector;
- gecontroleerde afbouw van de probleemhotels.

2.2 Beleid

Ter realisatie van de doelstelling van de tweede helft van de tachtiger jaren, namelijk het creëren van nieuwe werkgelegenheid, was het beleid van de regering gericht op het stimuleren van de toeristische sector. In het kader van dit beleid werden aanzienlijke impulsen gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe hotels. Dit werd onder meer gedaan door het verlenen van garanties ten behoeve van hotelprojecten.

Conform het voorgestane beleid verstrekte de regering van de Nederlandse Antillen een garantie aan Dutchco, de eigenaar van het toenmalige hotel Golden Tulip. Deze garantie werd op 1 januari 1986, de datum van ingang van de 'Status aparte' van Aruba, overgenomen door het Land.
De uitwerking van het voorgestane beleid liet echter nog te wensen over. Zo had er geen onderzoek plaatsgevonden naar de eventuele risico's die het Land met het geven van de garantie zou kunnen lopen. Ook was er geen onderzoek uitgevoerd naar de financiële haalbaarheid van het project ten behoeve waarvan de garantie was verstrekt.

In de latere jaren was het niet duidelijk welk beleid de regering voorstond. De acties die werden ondernomen waren niet gebaseerd op een duidelijk en vastgelegd beleidsplan.
Gesteld zou kunnen worden dat de kwijtschelding van de schulden van Dutchco in 1992 gericht was op het oplossen van de hotelgarantieproblematiek. Als dit zo was dan had deze actie ten gevolge van de doorschuiving van de garantstelling in 1994 niet het gewenste effect. Ook na het kwijtschelden van de schulden bleef het Land namelijk nog aansprakelijk voor het niet nakomen van de verplichtingen van Dutchco met betrekking tot de aan Dutchco verstrekte en door het Land gegarandeerde lening. Het kwijtschelden van de schulden had plaatsgevonden zonder goedkeuring vooraf van de Staten en zonder dat vooraf een kosten-/baten-analyse, met daarbij een afweging van verschillende alternatieven, had plaatsgevonden. Het was de Rekenkamer dan ook niet duidelijk op basis van welke overwegingen de ministerraad tot de gekozen oplossing was gekomen.

Met de overeenkomst van 1996, waarbij de aandelen Dutchco door het Land werden overgenomen van Nederland, werd bereikt dat de financiële verplichtingen voortvloeiende uit de garantstelling, verstrekt aan de Nederlandse Investeringsbank, werden afgekocht tegen betaling van een bedrag van US$ 28 miljoen. Overigens was deze transactie aangegaan zonder goedkeuring vooraf van de Staten. Hierop wordt in paragraaf 2.3.1.2 teruggekomen. Met het sluiten van deze overeenkomst was echter geen einde gekomen aan alle financiële verplichtingen van het Land ten behoeve van Dutchco. Niet alleen had het Land ten gevolge van deze transactie een vordering op Dutchco van US$ 28 miljoen, als eigenaar van Dutchco wordt het Land nog volop geconfronteerd met de financiële perikelen van deze vennootschap.
De Rekenkamer trof in verband met de besluitvorming omtrent het al dan niet aangaan van deze overeenkomst evenmin een kosten-/baten-analyse aan van alle mogelijke alternatieven ter oplossing van dit deel van de hotelgarantieproblematiek. Het is de Rekenkamer dan ook niet duidelijk welke overwegingen bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld en waarom andere alternatieven niet zijn onderzocht.

Als gevolg van de overeenkomst van 1996 werd het Land voor de volle 100% eigenaar van Dutchco. Ook in de jaren nà 1996 bleef het Land eigenaar van Dutchco. Beleidsplannen die deelname in ondernemingen met een winstoogmerk zouden kunnen onderbouwen trof de Rekenkamer niet aan. Het gepropageerde, doch niet schriftelijk vastgelegde, beleid van de regering was juist eerder gericht op privatisering van daarvoor in aanmerking komende overheidsdiensten. Het ondernemen moest op grond van dit beleid zoveel mogelijk worden overgelaten aan de private sector. Het lijkt er derhalve op dat in dit geval de regering in strijd handelde met haar eigen beleid.

2.3 Besluitvormingsproces

Beoordeeld is of er sprake was van een ordelijk en controleerbaar besluitvormingsproces. Onder controleerbaarheid wordt verstaan het op elk gewenst moment op eenvoudige wijze kunnen reconstrueren van de besluitvorming.
Dit was niet eenvoudig. Dit werd veroorzaakt doordat:

- er geen sprake was van een projectdossier waarin alle beschikbare informatie omtrent Radisson kon worden achterhaald;
- de beschikbare informatie niet altijd compleet was;
- de beschikbare informatie zich verspreid over de overheidsdiensten/(externe) adviseurs bevond. Een groot deel van de informatie werd buiten de overheidsburelen, namelijk ten kantore van de adviseur van de minister van Economische Zaken, aangetroffen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op diverse aspecten van het besluitvormingsproces.

2.3.1 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

2.3.1.1 Minister-president/ministerraad

De minister-president zit de ministerraad voor. Volgens het vierde lid van artikel II.6 van de Staatsregeling van Aruba beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid om de eenheid van dat beleid te bevorderen. Ten aanzien van steunverlening in de vorm van garantiestellingen en geldleningen bepaalt artikel V.14 van de Staatsregeling dat het aangaan of garanderen van een geldlening niet dan krachtens landsverordening geschiedt. In het kader van dit onderzoek is verder van belang artikel 29 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) dat bepaalt dat gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van een aan het Land toekomende civielrechtelijke vordering geschiedt met machtiging, verkregen bij landsverordening, indien het kwijt te schelden bedrag Afl. 10.000 of meer bedraagt.

De Rekenkamer constateerde dat de minister-president in 1992 bij het kwijtschelden van de schulden van Dutchco in strijd met de bepalingen van de CV 1989 handelde. De minister-president was hiertoe namelijk niet bij landsverordening gemachtigd, zoals voorgeschreven krachtens artikel 29, eerste lid, van de CV 1989. De minister-president handelde bovendien onbevoegd omdat, volgens de in 1998 goedgekeurde 'Landsverordening in verband met de aankoop van de aandelen in Dutchco', de minister van Financiën gemachtigd was geweest om kwijtschelding te verlenen aan Dutchco.

Na de overdracht van de aandelen Dutchco aan Oranjestad Property Management N.V. (OPM) vond in 1993 een statutenwijziging plaats, waarbij de Raad van Commissarissen (RvC) werd afgeschaft. Op dat moment liep de door de Nederlands-Antilliaanse regering afgegeven en in 1986 de door de Arubaanse regering overgenomen garantie inzake het Golden Tulip hotel nog.
In de overeenkomst regelende de verhouding tussen Dutchco en de Nederlands-Antilliaanse, c.q. Arubaanse, regering is overeengekomen dat voor de wijziging van de statuten de goedkeuring van de regering is vereist en dat één van de commissarissen van de RvC op voordracht van de Nederlands-Antilliaanse regering en na 1986 op voordracht van de regering van Aruba zal worden benoemd en wel gedurende de looptijd van de garantie of zolang daarna als de vennootschap uit hoofde van de door het Land gedane garantie-uitkering nog enige verplichting jegens het Land heeft. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken welke de motieven van de regering zijn geweest om niet tot voordracht van een overheidscommissaris over te gaan.

De in 1985 aan de Bank of Nova Scotia (BNS) verleende garantie werd omgezet in een garantie aan de Nederlandse Investeringsbank (NIB) zonder tussenkomst van de Staten. Door middel van een 'Constaterende verklaring', ondertekend op 31 oktober 1994, ging de borgstelling met betrekking tot de lening van de BNS aan Dutchco over op de lening van de NIB aan Dutchco.

De Rekenkamer stelde vast dat in het door de minister-president en de ministers van Economische Zaken, Financiën alsmede Justitie en Publieke Werken ondertekende 'Redevelopment Agreement' toezeggingen waren gedaan ten aanzien van het verstrekken van vergunningen. Voor een aantal van de toegezegde vergunningen, zoals horeca-vergunningen, waren echter niet deze ministers, maar was de minister van Volksgezondheid de bevoegde minister.
Tevens werd aan de 'Partnership' de toezegging gedaan dat deze in aanmerking kan komen voor vrijstelling van invoerrechten. De Rekenkamer stelde vast dat deze toezegging werd gedaan vooruitlopend op een nog op te stellen landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en zonder medeweten van de Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, die de vrijstelling moet verlenen.
Op grond van de door de ministerraad gedane toezegging om aan Dutchco alle wettelijk toegestane faciliteiten toe te kennen, voorzover die reeds beschikbaar waren voor andere hotels op Aruba, concludeerde de Rekenkamer dat Dutchco in aanmerking zou kunnen komen voor vrijstelling van belasting op grond van de 'Landsverordening bevordering industrievestiging en hotelbouw', de zogenaamde 'tax-holiday'. Het toekennen van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een 'tax-holiday' was in strijd met de eerder gepropageerde doelstelling van de regering om geen nieuwe 'tax-holidays' meer te verlenen.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat de ministerraad in juni 1998 zonder goedkeuring vooraf van de Staten een 'Letter of comfort' verstrekte aan de Caribbean Mercantile Bank (CMB) inzake een overbruggingskrediet van Afl. 5,4 miljoen aan de 'Partnership'. Hoewel een 'Letter of comfort' niet als een garantie in enge zin kan worden aangemerkt, beschouwde de bank deze 'Letter of comfort' kennelijk wel als een zekerheidsstelling omdat zij anders deze niet zou hebben opgeëist. Hieruit leidde de Rekenkamer af dat het Land dus het risico loopt te worden geconfronteerd met financiële consequenties indien de 'Partnership' haar rente- en aflossingsverplichtingen niet zou nakomen. Deze mening wordt alleen maar versterkt door de jurisprudentie, waaruit blijkt dat een 'Letter of comfort' dezelfde rechtsgevolgen kan hebben als een garantie indien deze is afgegeven met goedkeuring van de Staten.

2.3.1.2 Minister van Economische Zaken

Van oudsher viel de ondersteuning van (hotel)bedrijven onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken die volgens de 'Landsverordening instelling ministeries' tot taak had te zorgen voor:

- het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de economie van Aruba;
- het verzamelen, verwerken en publiceren van gegevens;
- de ontwikkelingssamenwerking.

Het Radisson-project viel in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Na het aantreden van een nieuw kabinet op 17 juni 1998 werd het project aangestuurd door de minister van Financiën. Aangezien het economisch belang van het project niet was gewijzigd en er ook geen nieuw beleid betreffende het project was ontwikkeld had het in de rede gelegen om het project onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te laten. Doordat de minister van Financiën in het vorige kabinet minister van Economische Zaken was werd de indruk gewekt alsof de verantwoordelijkheid voor het project gebonden was aan de persoon en niet aan de functie.

De minister van Economische Zaken ging een overeenkomst aan met een adviseur die hem voorzag van onder andere adviezen inzake de hotelproblematiek, waaronder het Radisson-hotel. Het contract dat de minister van Economische Zaken met deze adviseur sloot was tot stand gekomen zonder een openbare aanbesteding. Dit was in strijd met artikel 25 van de CV 1989, waarbij is bepaald dat een dienstverlening slechts wordt toegewezen nadat daarvoor een openbare aanbesteding is gehouden. Bij ministeriële beschikking kan -onder opgaaf van redenen- van de openbare aanbesteding worden afgezien. Een dergelijke beschikking was echter niet aanwezig.

Bij het sluiten van de overeenkomst tussen het Land en de Staat der Nederlanden betreffende de overdracht van de aandelen van Dutchco handelde de minister van Economische Zaken in strijd met artikel 27 van de CV 1989. Gezien het hiermee gemoeide financieel belang, US$ 28 miljoen, was voor deze aankoop een machtiging, verkregen bij landsverordening, noodzakelijk. Een dergelijke machtiging was op het moment dat de aankoop plaats vond echter niet aanwezig. Achteraf werd in 1998 bij landsverordening alsnog goedkeuring door de Staten verleend.

De Rekenkamer constateerde dat de betaling aan Nederland van de overeengekomen US$ 28 miljoen, verband houdende met de aankoop van Dutchco, geschiedde ten laste van het Garantiefonds. De opdracht tot betaling was verstrekt door de minister van Economische Zaken en was in strijd met de 'Landsverordening houdende instelling van drie begrotingsfondsen'. De opdracht had namelijk moeten worden verstrekt door of namens de minister van Financiën. Door het uitvoeren van de betalingsopdracht van de minister van Economische Zaken handelde de Centrale Bank van Aruba (CBA) ook in strijd met de eerder genoemde landsverordening.
De uitbetaling vond plaats op 16 december 1996 nadat de adviseur van de minister van Economische Zaken nadere instructies hieromtrent gaf aan de CBA.

De Rekenkamer constateerde dat de minister van Economische Zaken, als vertegenwoordiger van de aandeelhouder, maar buiten de algemene vergadering van aandeelhouders om, zich rechtstreeks bemoeide met de gang van zaken bij Dutchco, hetgeen bijvoorbeeld het geval was bij het afsluiten van het contract van Dutchco met de adviseur van de minister van Economische Zaken in opdracht van deze minister. Statutair was het bestuur van de vennootschap echter opgedragen aan een directie, bestaande uit één of meer directeuren. De statuten voorzagen er wel in dat de aandeelhouders invloed konden uitoefenen, maar dan via de algemene vergadering van aandeelhouders en niet direct. De minister trad hiermee buiten zijn bevoegdheden.

Bij de oprichting van Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo) door Dutchco werd naar de mening van de Rekenkamer in strijd met artikel 27, eerste lid, van de CV 1989 gehandeld. Dutchco was ten tijde van de oprichting van Crescendo namelijk volledig eigendom van het Land. Voor de oprichting van Crescendo, via Dutchco, had de minister derhalve bij landsverordening moeten zijn gemachtigd. Een dergelijke machtiging was op het moment van oprichting niet aanwezig.
De Rekenkamer is van oordeel dat in een dergelijk geval naar de geest van het bepaalde in artikel 27 van de CV 1989 had moeten worden gehandeld. Immers, het komt de Rekenkamer voor dat het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn om bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen door het Land, waarbij een geldelijk belang is gemoeid van Afl. 100.000 of meer, wel te eisen dat deze oprichting dient te geschieden met machtiging, verkregen bij landsverordening maar deze eis niet te stellen bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen door een 100% dochtervennootschap van het Land.

Het laten vallen van deze eis zou namelijk betekenen dat de wetgever zelf mogelijkheden zou hebben open gelaten om het bepaalde in artikel 27 van de CV 1989 te ontwijken.
Uit het feit dat de minister van Economische Zaken achteraf alsnog werd gemachtigd Crescendo te doen oprichten leidt de Rekenkamer af dat haar standpunt inzake de machtiging bij middellijke deelneming wordt gedeeld.

2.3.1.3 Minister van Financiën

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de 'Landsverordening tot instelling van drie begrotingsfondsen' is de minister van Financiën belast met het beheer van het Garantiefonds.
Desondanks was hij niet betrokken bij de ten laste van het Garantiefonds verrichte betaling van US$ 28 miljoen aan Nederland. De opdracht tot deze betaling was niet verstrekt door de minister van Financiën, maar door de minister van Economische Zaken.
De betaling van dit bedrag vond plaats op 16 december 1996. Pas op 19 juni 1998 deelde de minister van Financiën aan Dutchco mee dat de gedane betaling van US$ 28 miljoen moest worden aangemerkt als een lening van het Land aan Dutchco. Het uitblijven van een uitsluitsel hieromtrent had een materiële fout in de jaarrekening van het Land over het dienstjaar 1996 tot gevolg.

Het toekennen door de minister van Financiën van een lening aan Dutchco geschiedde in strijd met artikel 22, derde lid, van de CV 1989. Op het moment dat de minister de lening aan Dutchco verstrekte was de verplichte landsverordening die de minister machtigde om deze lening te verstrekken niet aanwezig.
Een duidelijke analyse op grond waarvan werd besloten om het door het Land betaalde bedrag van US$ 28 miljoen als lening van het Land aan Dutchco aan te merken trof de Rekenkamer niet aan. Het was ook niet duidelijk op grond waarvan het Land had besloten om slechts 6% rente te bedingen zonder enige zekerheidsstelling dan ook te eisen van Dutchco. Volgens de overeenkomst regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco had de rentevoet minimaal 8% moeten bedragen.
De door het Land bedongen rente inzake de aan Dutchco verstrekte geldlening was ook lager dan het interestpercentage dat het Land diende te betalen indien zij zelf geld had aangetrokken op de binnenlandse kapitaalmarkt. Een motivering voor deze vorm van rentesubsidie werd niet aangetroffen.
Voorts werd middellijk door de minister ook een lening van US$ 8,5 miljoen aan Air Aruba N.V. (Air Aruba) verstrekt; immers, de verstrekte lening aan Air Aruba zou in mindering komen op de door het Land verstrekte geldlening aan Dutchco van US$ 28 miljoen. Ook hiertoe was de minister niet bij landsverordening gemachtigd.

2.3.1.4 Besluurders

In 1993 vond een statutenwijziging van Dutchco plaats, waarbij de RvC werd afgeschaft. Op dat moment liep de door de Nederlands-Antilliaanse regering afgegeven en in 1986 door de Arubaanse regering overgenomen garantie inzake het Golden Tulip Hotel nog.
De Rekenkamer trof geen documenten aan waaruit zou moeten blijken dat de voorwaarden, gesteld in de overeenkomst regelende de verhouding tussen Dutchco en de Nederlands-Antilliaanse, c.q. Arubaanse, regering zijn verlaten. Evenmin trof de Rekenkamer de goedkeuring van de Arubaanse regering aan voor de statutenwijziging ter afschaffing van de RvC. De OPM handelde in verband met het ontbreken van deze instemming in strijd met de voorwaarden gesteld in de overeenkomst, regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco.

Als rechtspersoon was Dutchco gemachtigd om zelf haar besluiten te nemen. Statutair was de directie bevoegd om besluiten al dan niet met goedkeuring van de RvC dan wel de goedkeuring van de Arubaanse regering te nemen. Desalniettemin constateerde de Rekenkamer dat de minister van Economische Zaken opdracht gaf aan Dutchco om bepaalde handelingen te verrichten (bijvoorbeeld het aangaan van de consultancy-overeenkomst met de adviseur van de minister op het gebied van de hotelproblematiek).

Tevens verstrekte Dutchco op verzoek van het Land aan Air Aruba in 1997 een lening ad US$ 8,5 miljoen, welke niet was vastgelegd in een leningsovereenkomst. Tussen Air Aruba en Dutchco bestond verschil van mening over het bedrag dat als lening was verstrekt. Weliswaar was op grond van de overeenkomst regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco goedkeuring van de Arubaanse regering nodig voor het aangaan van een geldleningsovereenkomst met Air Aruba, doch Dutchco was als rechtspersoon niet verplicht om de verzoeken van de minister te honoreren. De Rekenkamer trof geen onderbouwing van de lening van Dutchco aan Air Aruba aan.
De Rekenkamer stelde voorts vast dat op het tijdstip waarop Dutchco deze lening aan Air Aruba had verstrekt de hierbij betrokken adviseur van de minister van Economische Zaken ten behoeve van Dutchco als adviseur optrad en tegelijkertijd commissaris was bij Air Aruba.

2.3.2 Procedures

Specifieke regelgeving met betrekking tot geldelijke steunverlening aan bedrijven met een winstoogmerk ontbrak.
Wel zijn ingeval van kwijtscheldingen en schenkingen de bepalingen in artikelen 28 en 29 van de CV 1989 van kracht, terwijl op het aangaan of garanderen van een geldlening ten name of ten laste van het Land de bepalingen van artikel V.14 van de Staatsregeling van Aruba en de artikelen 22 en 23 van de CV 1989 van toepassing zijn. Artikel V.14 van de Staatsregeling schrijft voor dat het aangaan of garanderen van een geldlening ten name of ten laste van het Land niet geschiedt dan krachtens landsverordening.
Het aangaan of garanderen van een geldlening buiten het Koninkrijk ten name of ten laste van het Land dient bovendien te geschieden in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk.
Artikel 28 van de CV 1989 bepaalt dat schenkingen van aan het Land toebehorende zaken met een waarde van Afl. 10.000 of meer bij landsverordening worden verricht.
In artikel 29 van de CV 1989 is de bepaling opgenomen dat gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van een aan het Land toekomende civielrechtelijke vordering geschiedt met machtiging verkregen bij landsverordening, indien het kwijt te schelden bedrag Afl. 10.000 of meer bedraagt.
Artikel 25 van de CV 1989 bepaalt dat een dienstverrichting waarvan de geraamde kosten Afl. 100.000 of meer bedragen slechts wordt toegewezen nadat daartoe een openbare aanbesteding is gehouden. Artikel 26 van de CV 1989 geeft aan dat bij ministeriële beschikking van een openbare aanbesteding kan worden afgezien.
Artikel 27 van de CV 1989 schrijft voor dat de oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon dan wel de deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon of vervreemding van een dergelijke deelneming, waarbij een geldelijk belang is gemoeid van Afl. 100.000 of meer, niet geschiedt dan krachtens landsverordening.

Wettelijk voorgeschreven procedures bestaan slechts voor het houden van openbare aanbestedingen. Een vastlegging van de bij financiële steunverlening te volgen administratief-organisatorische procedures heeft de Rekenkamer niet aangetroffen.

2.3.3 *Organisatie*

Een specifieke project-organisatie werd door de Rekenkamer niet aangetroffen. Ter voorbereiding van de besluitvorming omtrent het Radisson-hotel is geen commissie gevormd, zoals te doen gebruikelijk, bij besluiten met zulke omvangrijke financiële gevolgen. De besluitvorming werd met name vanaf eind 1994, voorbereid door één van de adviseurs van de minister van Economische Zaken. Deze adviseur schakelde op zijn beurt externe adviseurs in, maar van een commissie was geen sprake.
Bij de voorbereiding werd in de beginjaren negentig nog gebruik gemaakt van de binnen de overheid aanwezige expertise zoals die van het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken; in de latere jaren werd geen beroep meer gedaan op beleidsadviserende overheidsinstanties.

De vanaf eind 1994 met de hotelprojecten, waaronder het Radisson-hotel, belaste adviseur trad eerst op als adviseur van de minister van Economische Zaken, later als adviseur van de minister en adviseur en commissaris van Dutchco.
Een groot deel van de onderhandelingen inzake het Radisson-hotel werd namens het Land gevoerd door deze adviseur. De Rekenkamer constateerde dat niet vastlag welke zijn bevoegdheden waren en in hoeverre en op grond waarvan deze adviseur gemachtigd was om namens het Land op te treden. Voorts constateerde de Rekenkamer dat deze adviseur ook briefpapier met het briefhoofd van het Ministerie van Economische Zaken gebruikte bij correspondenties omtrent de hotelproblematiek.

2.3.4 *Besluitvorming*

De Rekenkamer stelde vast dat het in de meeste gevallen niet helder was op grond waarvan de regering tot een bepaalde keuze was gekomen. Ook vond er in de meeste gevallen geen onderzoek plaats naar de financiële consequenties van de genomen besluiten.
Onderstaand volgt een niet-limitatieve opsomming van besluiten waarbij het niet duidelijk was hoe men tot het besluit was gekomen, dan wel besluiten waarbij geen onderzoek naar de financiële consequenties van deze besluiten had plaatsgevonden.

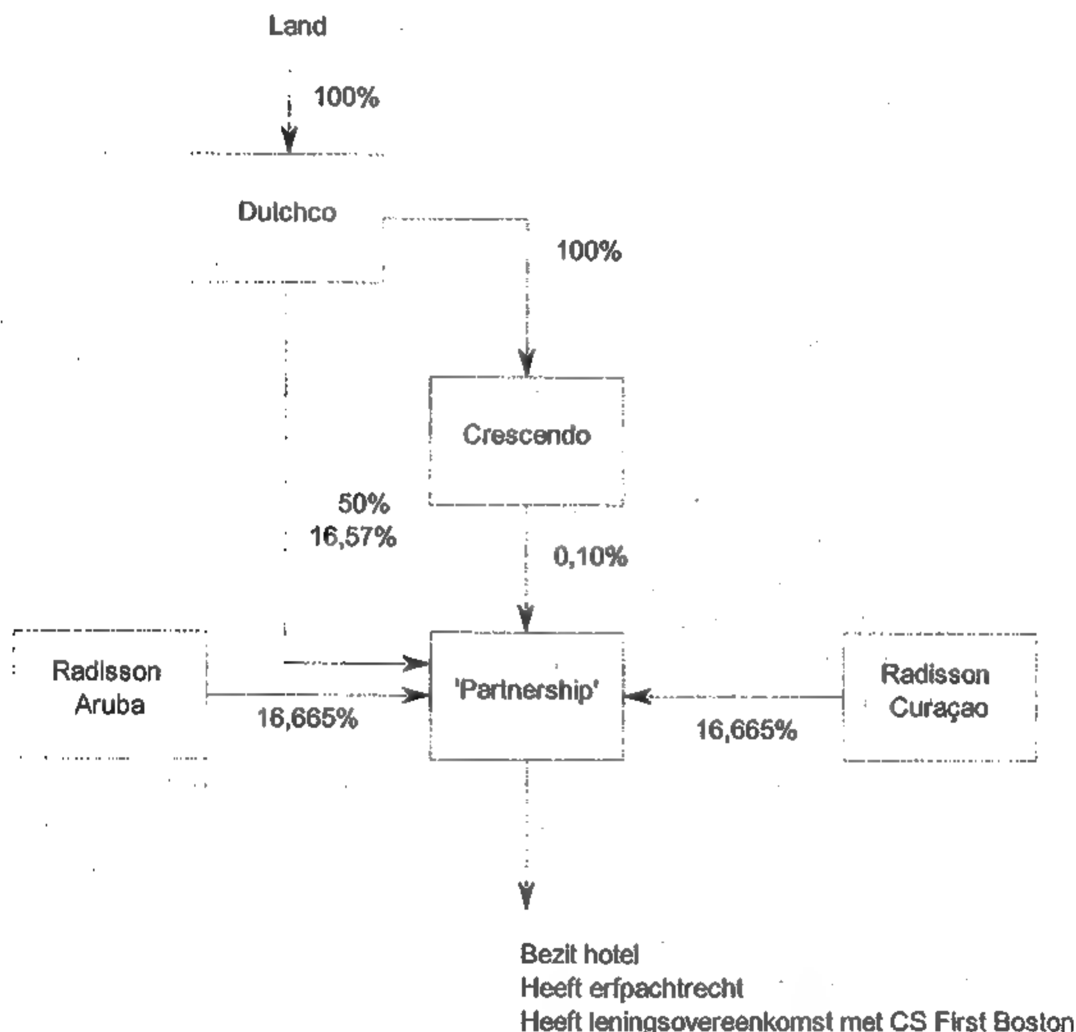
Noch bij de garantieverstrekking in 1985, noch bij de overzetting van de garantie in 1994 van de lening van de Bank of Nova Scotia naar de lening van de Nederlandse Investeringsbank, noch bij de beslissing om de schulden kwijt te schelden in 1992, noch bij de beslissing tot de overname van Dutchco in 1996 vonden vooraf kosten-/baten-analyses, met daarbij een duidelijke afweging van de verschillende alternatieven, plaats. Hierdoor was in geen van deze gevallen vooraf duidelijk hoeveel de gekozen oplossing het Land bij benadering zou gaan kosten.
Met betrekking tot het bedrag dat door het Land werd betaald bij de overname van Dutchco, US$ 28 miljoen, ontbraken nadere gegevens. De Rekenkamer kon als gevolg hiervan niet vaststellen hoe dit bedrag tot stand was gekomen.

Met betrekking tot de verkoop van het hotel (inbreng in de 'Partnership') trof de Rekenkamer slechts zeer summiere informatie aan. Inzicht in de normaliter bij het tot stand komen van een contract te onderscheiden fasen: offerte-aanvraag, offertebehandeling, onderbouwing keuze koper en contractbehandeling had de Rekenkamer dan ook niet.
Het was niet duidelijk waarop de twee uiteindelijke offertes waren gebaseerd. Aan de aanbieders waren geen eisen gesteld waar de aanbiedingen aan zouden moeten voldoen. Dit had tot gevolg dat de twee aanbiedingen niet geheel vergelijkbaar waren.

De motivering voor de uiteindelijke koper (partner in de 'Partnership') was zeer summier en niet zakelijk onderbouwd. Het was niet duidelijk hoe de waarde van het hotel bij verkoop (inbreng in de 'Partnership') was bepaald. Gegevens hieromtrent ontbraken.

Bij de oprichting was de structuur van de 'Partnership' als volgt:

Grafiek 1: Structuur Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership (vóór omzetting eind 1998)



De Rekenkamer stelde ook vast dat de 'Partnership Agreement' diverse keren werd gewijzigd. De gewijzigde 'Partnership Agreement' bevatte verschillende elementen die in het nadeel waren van Dutchco.
Zo werd in augustus 1998 de op 30 april 1998 afgesloten 'Partnership Agreement' aangepast, waarbij onder andere werd overeengekomen dat van het bedrag van US$ 5 miljoen, waar Dutchco nog recht op had, US$ 2 miljoen kon worden uitgekeerd. Het resterende bedrag van US$ 3 miljoen zou pas na voltooiing van de renovatie en indien de 'Partnership' op dat moment over voldoende middelen zou beschikken worden uitgekeerd. Indien de middelen van de 'Partnership' niet toereikend zouden zijn om de renovatie te bekostigen dan zou van de partners een aanvullende bijdrage worden gevraagd.

In dat geval zou het Dutchco toekomende bedrag van US$ 3 miljoen als bijdrage van Dutchco worden beschouwd en derhalve niet aan Dutchco worden uitbetaald.
Tevens was nu in de 'Partnership Agreement' opgenomen dat indien een partner een aanvullende kapitaalbijdrage niet zou kunnen betalen één van de andere partners deze bijdrage voor haar rekening zou kunnen nemen. Hierbij zou deze partner het recht krijgen om deze bijdrage om te zetten in aandelenkapitaal ten koste van het aandelenkapitaal van de partner die in gebreke was gebleven. Overeengekomen was dat deze omzetting zou plaatsvinden vermenigvuldigd met de factor drie. De Rekenkamer trof geen onderbouwing van de factor drie aan.

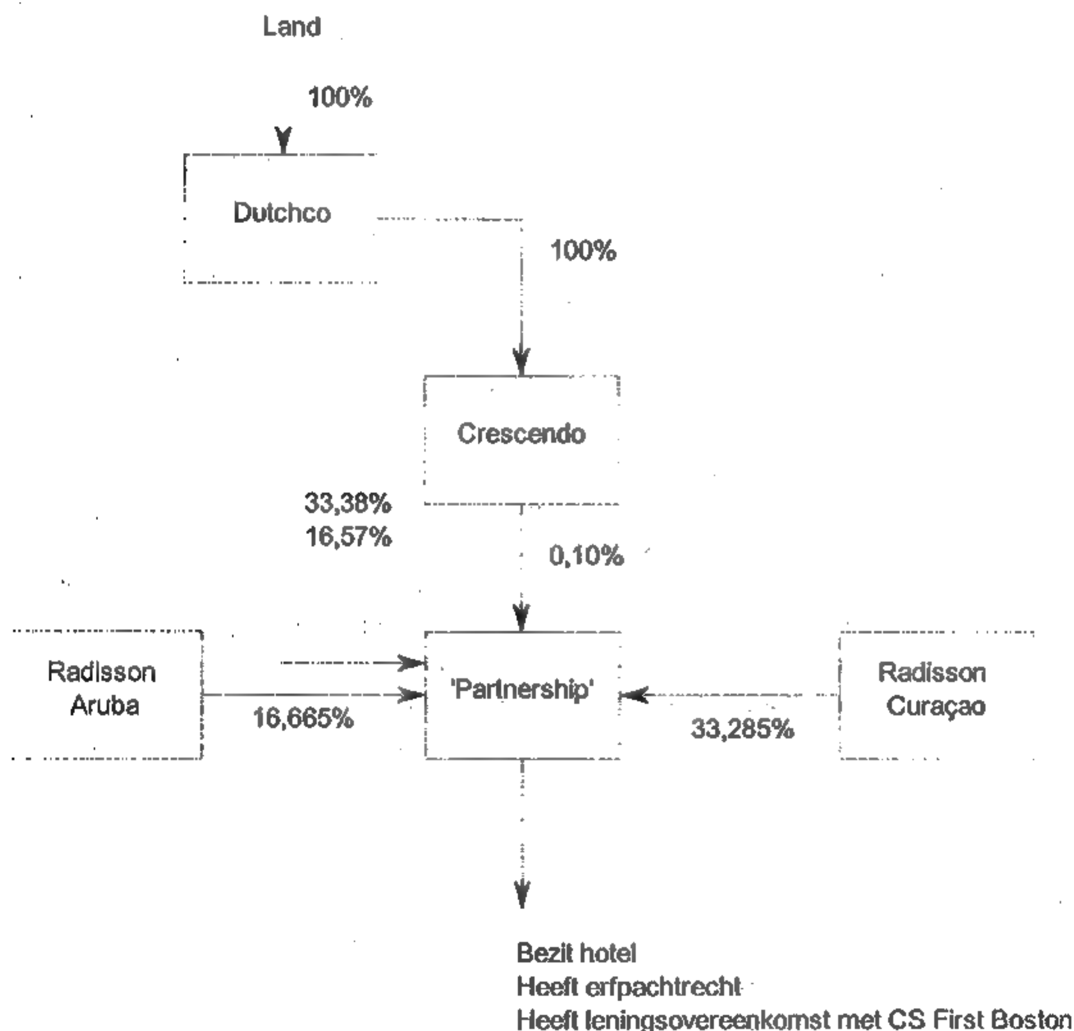
Eind 1998 bleek dat de renovatie meer ging kosten dan in eerste instantie begroot. De meerkosten bedroegen ongeveer US$ 12,5 miljoen. Naar aanleiding hiervan werd de 'Partnership Agreement' op 15 december 1998 nogmaals gewijzigd. Overeengekomen werd om het extra benodigde bedrag als aanvullende kapitaalbijdrage te storten. Conform de deelname in de 'Partnership' zou Dutchco hiervan 2/3 deel, US$ 8,3 miljoen, moeten storten en de Radisson partners 1/3 deel, US$ 4,2 miljoen. Van het voor haar rekening komende bedrag kon Dutchco US$ 4,1 miljoen storten. Dit bedrag was opgebouwd uit de gelden, US$ 3 miljoen, die Dutchco nog tegoed had in verband met de inbreng van het hotel en de door Dutchco betaalde kosten, US$ 1,1 miljoen, in verband met de afkoop van Global Entertainment Group N.V. die door de 'Partnership' werden vergoed. Aangezien Dutchco onvoldoende middelen bezat om het restant, US$ 4,2 miljoen, te storten en het Land geen aanvullende middelen aan Dutchco kon of wilde verstrekken bleef Dutchco ten aanzien van dit bedrag in gebreke. Dit bedrag werd vervolgens door Radisson Hotel Corporation (Radisson) voor haar rekening genomen. Radisson maakte hierbij gebruik van de mogelijkheid om een gedeelte van de voor Dutchco betaalde kapitaalbijdrage om te zetten in aandelenkapitaal, vermenigvuldigd met de factor drie zoals bij de eerdere wijziging van de 'Partnership Agreement' overeengekomen. Van de door Radisson betaalde US$ 4,2 miljoen werd US$ 1,66 miljoen omgezet in aandelenkapitaal, hetgeen vermenigvuldigd met de factor drie Radisson US$ 5 miljoen aandelenkapitaal opleverde. Dit ging ten koste van het aandelenkapitaal van Dutchco. Per saldo had Dutchco na de transactie nog een belang van 49,95% in de 'Partnership' en had Radisson ook een belang van 49,95% in de 'Partnership' verkregen. Het restant van het door Radisson voor Dutchco betaalde bedrag, US$ 2,5 miljoen, was Dutchco nog verschuldigd aan Radisson. Als gevolg van de bepalingen van de 'Partnership Agreement' betaalde Dutchco uiteindelijk US$ 20 miljoen voor het aandelenpakket van 49,95% in de 'Partnership', terwijl Radisson voor zijn pakket van 49,95% heeft betaald US$ 10 miljoen plus US$ 1,66 miljoen = US$ 11,66 miljoen.

In de nieuwe 'Partnership Agreement' werd overeengekomen dat toekomstige omzettingen maximaal met de factor twee in plaats van drie kunnen plaatsvinden. Ook deze factorwijziging was niet onderbouwd. Verder was nog overeengekomen dat Dutchco, alhoewel zij nog maar een 49,95% belang in de 'Partnership' had, voor 2/3 deel in de eventuele toekomstige overschrijdingen van de constructie-kosten moet bijdragen. Mochten de exploitatie-opbrengsten in 1999 onvoldoende zijn om alle kosten te kunnen betalen dan zou Radisson deze kosten tot een bedrag van US$ 3 miljoen financieren. Hiervan zou dus US$ 2 miljoen voor rekening van Dutchco zijn, die deze kosten dus later aan Radisson zou moeten terugbetalen. Daarnaast was Dutchco nog diverse andere bedragen schuldig aan Radisson. Deze vorderingen zouden dus door Radisson in aandelen in de 'Partnership' kunnen worden omgezet ten koste van de aandelen van Dutchco in de 'Partnership'.
Tevens was in de 'Partnership Agreement' een verplichting opgenomen tot het binnen 10 dagen na aanvraag verstrekken van verblijfsvergunningen, bevattende een vergunning om te werken.

Het niet nakomen van deze verplichting zou grote schade voor Dutchco kunnen opleveren. Aangezien niet Dutchco, maar de minister van Justitie en Publieke Werken verantwoordelijk was voor het verstrekken van deze vergunningen werd hiermee dus eigenlijk de minister gebonden. De Rekenkamer acht dit ontoelaatbaar.

Na de omzetting van de kapitaalbijdrage van Radisson in aandelenkapitaal zag de structuur van de 'Partnership' er als volgt uit:

Grafiek 2: **Structuur Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership (na omzetting eind 1998)**



Het was niet duidelijk op grond waarvan het Land overging tot het sluiten van de 'Redevelopment Agreement' met Dutchco. Omtrent het hoe en waarom van deze overeenkomst trof de Rekenkamer geen gegevens aan. Een onderzoek naar de voor het Land uit deze overeenkomst voortvloeiende kosten had niet plaatsgevonden.

Bij de keuze van de financier voor de renovatie van het hotel was geen sprake van een duidelijke, zichtbaar onderbouwde besluitvorming. Er had geen openbare of onderhandse aanbesteding plaatsgevonden. Het was niet duidelijk op grond waarvan was gekozen voor deze financier.

De motivering om het personeel van het hotel en in latere instantie het personeel van het casino in dienst te houden was zeer mager. Een onderzoek naar de uit dit besluit voortvloeiende financiële consequenties had niet plaatsgevonden. Evenmin waren andere mogelijke alternatieven onderzocht.

Diverse toezeggingen tot schadeloosstellingen werden gedaan zonder enig onderzoek naar de financiële consequenties die hieruit voor het Land zouden kunnen voortvloeien.
Zo werd aan de adviseur een vrijwaring verstrekt. In deze vrijwaring verklaarde het Land onder andere dat het Land was gehouden om de adviseur te vrijwaren en schadeloos te stellen terzake van alle met de overeenkomst tussen het Land en de adviseur samenhangende vorderingen van derden en alle daarmee verband houdende financiële gevolgen.
Aan Credit Suisse First Boston (CS First Boston), de beoogde financier van de renovatie van het Radisson-hotel, werd de toezegging gedaan dat het Land eerstgenoemde schadeloos zou stellen indien de parlementaire goedkeuringen of landsverordeningen, noodzakelijk voor de financiering en renovatie van het hotel, niet zouden worden verstrekt.
Aan de CMB werd, in verband met een te verstrekken overbruggingskrediet aan de 'Partnership', een zogeheten 'Letter of comfort' verstrekt. Hierin verklaarde de regering dat zij haar best zou doen, inclusief het verstrekken van extra middelen aan de 'Partnership' mocht dat nodig zijn, om te garanderen dat de 'Partnership' aan haar terugbetalingsverplichtingen zou voldoen.
De Rekenkamer is van oordeel dat deze toezeggingen nimmer zonder de goedkeuring vooraf van de Staten hadden mogen worden afgegeven.

2.3.5 *Toezicht*

De Rekenkamer heeft geen stukken aangetroffen waaruit zou moeten blijken dat toezicht op de naleving van de bepalingen opgenomen in de overeenkomst regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco heeft plaatsgevonden. Een schriftelijke vastlegging van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheidscommissarissen trof de Rekenkamer ook niet aan.

De Rekenkamer constateerde dat aan een aantal bepalingen van deze overeenkomst geen gevolg werd gegeven.
Zo hadden alle roerende eigendommen, welke de vennootschap had of gedurende de looptijd van de garantie in haar bezit kreeg, fiduciair in eigendom aan het Land moeten worden overgedragen. Deze eigendomsoverdracht had van kracht moeten blijven gedurende de gehele looptijd van de garantie en zolang daarna als de vennootschap uit hoofde van door het Land verrichte garantiebetalingen nog enige verplichting jegens het Land heeft. Van een fiduciaire eigendomsoverdracht aan het Land is de Rekenkamer niets gebleken.
Voorts had het Land rechtstreeks afschriften van alle mutaties die plaatsvinden op de speciale rekening bij de CMB, waarover alle ontvangsten en uitgaven van het hotel worden geleid, moeten ontvangen. De Rekenkamer trof deze afschriften niet aan bij het Land.
De overeenkomst bepaalt ook dat de vennootschap, i.c. Dutchco, al hetgeen uit hoofde van de garantieovereenkomst door het Land wordt uitgekeerd aan het Land schuldig is, en dat eventuele door het Land gedane garantie-uitkering een rente draagt overeenkomende met de alsdan geldende rentevoet voor hypothecaire leningen met een minimum van 8%. De Rekenkamer is van oordeel dat de betaling van de afkoopsom van US$ 28 miljoen om van de verstrekte garantie af te komen, als een garantie-uitkering dient te worden aangemerkt en als zodanig minimaal een rentevoet van 8% dient te dragen.

2.3.6 *Stand van zaken*

Ten tijde van het afsluiten van het onderzoek was de renovatie van het hotel gestart. De planning was dat deze eind 1998 afgerond zou zijn. Als gevolg van een aantal problemen die tijdens de renovatie waren opgetreden moest de planning worden bijgesteld. Het hotel is eind december 1999 deels heropend.

2.4 Kosten

Tot 1998 bedroegen de kosten van het Land verband houdende met het Radisson-project minimaal US$ 67.758.651 (in Afl. a 1.79 = 121.287.985); de kosten betroffen zowel de door het Land verrichte betalingen als de kosten die door Nederland waren betaald, maar die ten laste waren gebracht van het Arubaanse gedeelte van de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In deze kosten zijn nog niet de indirecte kosten, zoals de kosten van externe adviseurs en deskundigen verwerkt. Evenmin zijn in deze kosten opgenomen:

- het bedrag voor de deelneming in Dutchco (via Aruven) US$ 6 miljoen
- betaalde/te betalen bedragen i.v.m. renovatie van het Radisson-hotel via het Land Afl. 27,2 miljoen
- betaalde/te betalen bedragen i.v.m. renovatie van het Radisson-hotel via Dutchco US$ 6,6 miljoen

Inmiddels is het de Rekenkamer bekend geworden dat het Land zich heeft verbonden om US$ 3 miljoen bij te dragen in het exploitatie-tekort 2000 van het Radisson-hotel, alweer zonder goedkeuring vooraf van de Staten. Dit brengt het totaal van het door het Land betaalde/te betalen bedrag in verband met de renovatie van het Radisson-hotel op Afl. 32,6 miljoen.
Aangezien een totaal-overzicht van de kosten van het project niet aanwezig was had de Rekenkamer deze derhalve zelf op basis van de beschikbare gegevens opgesteld. Voor dit overzicht wordt verwezen naar bijlage 2.

2.5 Informatieverstrekking Staten

De Rekenkamer constateerde dat de Staten niet regelmatig op de hoogte werden gehouden van de ontwikkelingen rondom het project.
De informatie aan de Staten werd vaak pas verstrekt op het moment dat de besluiten al waren genomen. Achteraf werden de Staten dan gevraagd om alsnog hun goedkeuring aan deze besluiten te geven en de genomen besluiten formeel te bekrachtigen op basis van summiere informatie.

De door de minister van Economische Zaken aan de Staten verstrekte informatie was vaak niet duidelijk, zorgvuldig en volledig.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat het Land, na de in 1998 tot stand gekomen 'Landsverordening houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken met de aankoop van de aandelen in Dutchco N.V.' wederom zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten tientallen miljoenen florins aan Dutchco/Crescendo heeft verstrekt.

3 Conclusies

Doelstellingen

Concrete doelstellingen aangaande het deelnemen in dan wel het ondersteunen van hotelprojecten waren er niet.

Geconcludeerd kan worden dat alleen het verstrekken van de garantie in 1985 geschiedde op grond van een min of meer concrete doelstelling. Alle overige acties waren meer een reageren op de ontstane situatie dan dat zij het gevolg waren van concrete, vooraf geformuleerde doelstellingen.

De Rekenkamer acht dit een ongewenste situatie. Doordat vooraf niet bekend is welke doelen men wil bereiken, kan achteraf niet worden getoetst of deze doelen wel zijn bereikt. Er kan dus niet worden beoordeeld of het gevoerde beleid wel het gewenste resultaat heeft, of dat het beleid moet worden aangepast.

Beleid

Duidelijke beleidsplannen ten aanzien van het project ontbraken. De doelstelling van het project was onduidelijk en een financiële onderbouwing van het project werd niet gegeven.

De Rekenkamer acht het onjuist dat werd gestart met het uitvoeren van beleidsvoornemens zonder voorafgaande toestemming van de Staten en dat tussentijds de Staten ook niet werden geïnformeerd over belangrijke wijzigingen in de uitvoering van dat beleid.

Besluitvormingsproces financiële ondersteuning

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De minister-president handelde in 1992 bij het kwijtschelden van de schulden van Dutchco onbevoegd en in strijd met de CV 1989 door zelf en zonder goedkeuring vooraf van de Staten te handelen.

De 'constaterende verklaring', op grond waarvan de garantie van de geldlening van de Bank of Nova Scotia aan Dutchco in oktober 1994 overging op de Nederlandse Investeringsbank is afgegeven zonder tussenkomst van de Staten.

Ten aanzien van de toegezegde vergunningen in het kader van de 'Redevelopment Agreement' in 1998 hebben de minister-president, de minister van Justitie en Publieke Werken en de minister van Economische Zaken onbevoegd gehandeld.

In een aantal gevallen trad de minister van Economische Zaken onbevoegd op. Dit was onder andere het geval bij het aangaan van de overeenkomst met Nederland, bij het verstrekken van de opdracht tot betaling van de US$ 28 miljoen aan Nederland en bij het verstrekken van de lening aan Dutchco. Ook de Centrale Bank van Aruba handelde onbevoegd bij het uitvoeren van de opdracht tot betaling van de US$ 28 miljoen. Voorts formuleerde de minister van Economische Zaken de aan de Staten verstrekte informatie vaak niet duidelijk, volledig en zorgvuldig.

De Rekenkamer acht het ongewenst dat de verantwoordelijkheid voor het project wordt gekoppeld aan een persoon in plaats van aan de functie. Binnen het huidige staatsbestel worden bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegekend aan functies en niet aan personen. In het kader van deugdelijk bestuur moet de schijn dat het tegengestelde het geval is in alle gevallen worden vermeden.

Het zonder overleg met de Staten doen van allerlei toezeggingen (onder andere tot schadeloosstellingen) en zonder afweging van de consequenties, die deze toezeggingen met zich mee zouden kunnen brengen acht de Rekenkamer -gezien de mogelijke financiële consequenties voor het Land- in strijd met de geest van artikel V.14 van de Staatsregeling.

De Rekenkamer constateerde dat in het verleden een aantal handelingen dat door zowel de minister van Financiën als de minister van Economische Zaken in strijd met de CV 1989 was gedaan later alsnog bij landsverordening werd gesanctioneerd. De Rekenkamer was van mening dat, alhoewel met deze landsverordening achteraf aan de formele vereisten van de CV 1989 werd voldaan, de ministers toch in strijd hiermee hadden gehandeld. De krachtens de CV 1989 voorgeschreven machtigingen moeten vooraf worden verstrekt en niet pas nadat de daarop betrekking hebbende besluiten zijn genomen.

Procedures

De bij steunverlening te volgen procedures volgden niet uit de wet. Evenmin waren administratief-organisatorische maatregelen getroffen ter waarborging van de recht- en doelmatigheid van de genomen besluiten.

Organisatie

De besluitvorming werd voorbereid door een adviseur van de minister van Economische Zaken. Bij de voorbereiding werd geen enkele beleidsadviserende overheidsinstantie betrokken. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze adviseur van de minister waren niet schriftelijk vastgelegd en bleven daardoor onduidelijk. Voorts bekleedde hij tegelijkertijd verschillende functies die een belangenverstrengeling inhielden.
De Rekenkamer constateerde dat in onvoldoende mate administratief-organisatorische maatregelen werden genomen om de recht- en doelmatigheid van de financiële gevolgen, voortvloeiende uit de genomen besluiten, te waarborgen.

Besluitvorming

In een aantal gevallen werd, zonder inachtneming van de wettelijke vereisten, afgeweken van de CV 1989. De besluitvorming was veelal niet transparant; veel van de genomen besluiten waren niet gemotiveerd en niet, dan wel summier, onderbouwd. In nagenoeg alle gevallen werd bij de besluitvorming geen aandacht besteed aan mogelijke financiële consequenties voor het Land. De beschikbare informatie was verspreid over allerlei instanties en lag voor een groot deel buiten de overheidsbureien.
Contracten kwamen tot stand zonder dat het normale proces van offerte-aanvraag, offertebehandeling, onderbouwing keuze en contractbehandeling was gevolgd.

Toezicht

De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken dat toezicht werd gehouden op de naleving van de regels. Richtlijnen ten behoeve van de overheidscommissaris evenals de omschrijving van zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ontbraken.
De Rekenkamer constateerde dat in een aantal gevallen de bepalingen in de overeenkomst regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco niet zijn nageleefd.

Stand van zaken

De uitvoering verloopt niet zoals gepland. Ten tijde van het uitbrengen van dit rapport wordt verwacht dat de renovatie van het hotel minimaal een vertraging van ruim één jaar heeft opgelopen.

Kosten

Inzicht in de totale kosten van het project ontbrak.

Informatieverstrekking Staten

De Rekenkamer is van mening dat de Staten om hun controlerende functie te kunnen uitoefenen periodiek dienen te worden geïnformeerd over de gang van zaken bij het ondersteunde bedrijf. Deze informatie dient volledig, juist en tijdig te worden verstrekt. Dit was niet het geval.

De informatieverstrekking aan de Staten was onvoldoende om een deugdelijke oordeelsvorming te kunnen garanderen. Op basis van summiere informatie keurden de Staten achteraf een aantal transacties goed.

Slotconclusie

Het besluitvormingsproces was onvoldoende ordelijk, controleerbaar en transparant. Hierdoor zijn de recht- en doelmatigheid van het project en de contracten, die in dit verband zijn gesloten, onvoldoende gewaarborgd.

De Rekenkamer concludeert ook dat het verrichten van transacties zonder de goedkeuring vooraf van de Staten niet als een incident kan worden betiteld, maar structureel van aard is.

De Rekenkamer kan zich voorts niet aan de indruk onttrekken dat bij bepaalde transacties (dooschuiving garantie Bank of Nova Scotia naar Nederlandse Investerings Bank, 'Letter of comfort' aan Caribbean Mercantile Bank, schadeloosstellingsverklaring ten behoeve van Credit Suisse First Boston en vrijwaringsverklaring ten behoeve van de adviseur van de minister Economische Zaken) de wettelijke regels werden omzeild, waardoor de Staten buiten spel werden gezet.

Alles overziend is de Rekenkamer van oordeel dat de gesignaleerde tekortkomingen en handelwijze ontoelaatbare risico's voor het Land inhouden.

4 Aanbevelingen

Samenvattend vindt de Rekenkamer het van groot belang dat het besluitvormingsproces rond financiële ondersteuning aan bedrijven op korte termijn wordt gestructureerd. Besluitvorming moet ordelijk, controleerbaar en transparant zijn.

Doelstellingen/Beleid

Er dienen concrete doelstellingen te worden geformuleerd. Op basis van de geformuleerde doelstellingen dient een beleid op lange termijn (strategische planning) te worden ontwikkeld en vastgelegd. Uit de strategische planning vloeien plannen op middellange en korte termijn voort. Op basis van deze plannen, uitgewerkt in meerjarenplannen, wordt tot uitvoering overgegaan, na verkregen goedkeuring van de Staten. De uitgaven, voortvloeiende uit deze meerjarenplannen, worden voor elk jaar begroot. Binnen de kaders van de goedgekeurde begroting van een dienstjaar kan feitelijke uitvoering van een project (waaronder financiële ondersteuning aan bedrijven) plaatsvinden.

Besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces dient ordelijk en controleerbaar te verlopen. Bij het besluitvormingsproces dient voldoende aandacht te worden besteed aan de mogelijke financiële consequenties van de besluiten.

Alvorens tot steunverlening wordt besloten dient er voldoende informatie te zijn over de te steunen onderneming ten aanzien van de kwaliteit van de ondernemingsleiding, eventuele risicofactoren in de structuur van de onderneming, de mate van afhankelijkheid van overheidssteun en het concurrerend vermogen van de onderneming.
Voorts dienen de aan de garantieverlening gestelde voorwaarden duidelijk te worden vastgelegd.

Er dienen maatregelen te worden genomen opdat de recht- en doelmatigheid van het aangaan en uitvoeren van contracten worden gewaarborgd.
De volgende elementen zijn daarbij volgens de Rekenkamer van belang (waarbij voor een uitwerking wordt verwezen naar bijlage 4): de specificatie van de te verwerven zaak of dienst; de voorselectie van de leverancier; wel of geen concurrentiestelling; de offerte-aanvraag; de offerten, de offertebehandeling waaronder opgemaakte processen-verbaal; het voorstel voor de leverancierskeuze; de overeenkomst met de leverancier; de prestatieverklaring.

Voor projecten van omvang zou een projectdossier moeten worden aangelegd. In dit dossier zou ook een overzicht van de met het project samenhangende kosten moeten zijn opgenomen. Dit projectdossier behoort het Land toe en dient ook bij het Land te worden bewaard.

Toezicht

Het Land zou bij steunverlening niet alleen eisen, c.q. voorwaarden, moeten stellen aan de onderneming maar ook moeten controleren of aan deze eisen, c.q. voorwaarden, wordt voldaan. Om invloed te kunnen uitoefenen zou het Land niet behoeven deel te nemen in het bedrijf, maar zou er in de Raad van Commissarissen een door het Land voorgedragen commissaris kunnen worden benoemd. Deze overheidscommissaris zou binnen de onderneming de belangen van het Land moeten behartigen.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de externe adviseurs en van eventuele overheidscommissarissen dienen duidelijk geregeld en vastgelegd te zijn.
Bij het contracteren van adviseurs en/of benoemen van overheidscommissarissen zal ernaar moeten worden gestreefd om een zodanige combinatie van functies te creëren dat dit geen risico van belangenverstrengeling met zich brengt.

Aan de steunverlening dient een systeem van rapportage en toezicht te zijn gekoppeld. De verstrekte rapportages en het uitgevoerde toezicht moeten voldoende zijn om te kunnen vaststellen of de steunverlening het gewenste doel heeft en om, zo nodig, beleidsmaatregelen te treffen.

Informatieverstrekking Staten
De informatieverstrekking aan de Staten dient te verbeteren, zodat zij tot een deugdelijke oordeelsvorming kunnen komen.

De minister zou de Staten op eigen initiatief moeten informeren. De Rekenkamer dringt aan, de ministers bij wet een actieve informatieplicht op te leggen bij de uitvoering van grote projecten, bij uitgevoerde beleidsevaluaties, bij majeure wijziging van beleidsdoelstellingen en/of majeure wijziging in de financiële gevolgen van het voorgenomen of vastgestelde beleid. Daarbij is het noodzakelijk te definiëren wat onder grote projecten en majeure wijzigingen dient te worden verstaan. De Rekenkamer zou financiële steunverlening door het Land onder de noemer van 'grote projecten' willen brengen.

Zolang de actieve informatieplicht niet bij wet is opgelegd zullen de Staten zelf het initiatief moeten nemen om de minister periodiek vragen te stellen omtrent de stand van zaken. Alleen goed onderbouwde voorstellen van de minister mogen in aanmerking komen voor goedkeuring door de Staten.

Voor de Staten is het van belang in de verschillende fasen van een project (voorbereiding, besluitvorming en uitvoering) informatie te ontvangen. In een projectvoorstel moeten helder zijn beschreven, het probleem, het doel van het project en de middelen om het te realiseren. Het projectvoorstel moet financieel zijn onderbouwd; de link van een project met het beleid van het ministerie moet zijn gelegd; de minister(raad) en de Staten moeten een beslissing kunnen nemen over het uitvoeren, voortzetten of beëindigen van het project.

Gelet op het financieel belang van het Land bij het Radisson-hotel en gezien de exploitatieresultaten van dit hotel sedert 1985 (verliesgevend met uitzondering van de jaren 1985, 1988 en 1989, waarbij per saldo US$ 52,95 miljoen verlies is geleden) dringt de Rekenkamer aan om alvorens meer geld te steken in dit project alsnog een haalbaarheidsstudie te doen verrichten.

5 Reacties ministers en nawoord Rekenkamer

5.1 Reacties ministers met commentaren Rekenkamer

5.1.1 Reactie minister-president met commentaar Rekenkamer

De minister-president heeft - zonder opgaaf van redenen - niet gereageerd op het verzoek van de Rekenkamer om commentaar te leveren op het onderhavige concept-rapport.

5.1.2 Reactie minister van Economische Zaken met commentaar Rekenkamer

De minister van Economische Zaken heeft de Rekenkamer in haar reactie meegedeeld dat tijdens de laatste kabinetsformatie is overeengekomen dat het Radisson-project -alhoewel formeel ressorterend onder de minister van Economische Zaken- tot de algehele afronding zou blijven ressorteren onder de voormalige minister van Economische Zaken, de huidige minister van Financiën. Dit besluit is ook bekrachtigd bij ministerraadbesluit van 4 juni 1999.
Op grond van dit besluit is de minister van mening dat haar ministeriële verantwoordelijkheid niet verder reikt dan de beslissing om dit project tot haar algehele afronding over te dragen aan de minister van Financiën. Zij deelt verder mee dat zij bij gebrek aan inhoudelijke bemoeienis met het project bezwaarlijk een oordeel kan vellen over de reactie van de minister van Financiën en tekent daarbij aan geen reden te hebben om te twijfelen aan de correcte handelwijze van de minister van Financiën.
De Rekenkamer mag geen rekening houden met de tijdens de kabinetsformatie gemaakte politieke afspraken, zolang deze niet zijn uitgemond in wettelijke regels. Zolang de 'Landsverordening instelling ministeries' niet dienovereenkomstig is gewijzigd, is en blijft de minister van Economische Zaken formeel de verantwoordelijke minister voor het Radisson-project, ondanks politiek gemaakte afspraken. Nu de minister aangeeft niet te twijfelen aan de correcte handelwijze van de minister van Financiën zal de Rekenkamer ook de zienswijze van de minister van Financiën geven met het commentaar hierop van de Rekenkamer.

5.1.3 Reactie minister van Financiën met commentaar Rekenkamer

Algemeen

De minister van Financiën is van mening dat het rapport te weinig begrip toont voor de legitieme beleidsoverwegingen die hadden geleid tot de beslissing van de regering om het Radisson-hotel steun te blijven verlenen.
De Rekenkamer is van oordeel dat het doel de middelen niet heiligt. Dus ook als er sprake is van crises, financiële en/of tijdsdruk moeten de wettelijke regels -zoveel mogelijk- gerespecteerd worden. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat door het te lang uitstellen dan wel achterwege laten van een degelijke voorbereiding van de besluitvorming het Land onnodig onder druk wordt gezet. Regeren is vooruitzien; een betere planning zal het onder druk nemen van beslissingen voor een belangrijk deel kunnen wegnemen.

Procedurele aspecten; Comptabiliteitsverordening

De minister schreef dat als gevolg van financiële en tijdsdruk er meerdere malen in strijd met de Comptabiliteitswetgeving was gehandeld. Dit omdat het wetgevingsproces nu eenmaal langzamer verliep dan de tijd die beschikbaar was voor het nemen van de noodzakelijke beslissingen. Daarnaast merkte de minister op dat de regering alle procedurele steekjes, die wellicht in een eerder stadium waren gevallen, in een later stadium had gecorrigeerd door de Staten alsnog machtiging te vragen.

De Rekenkamer is van oordeel dat ook in dergelijke spoedeisende gevallen niet met voorbijgaan van de Staten kan worden gehandeld. Het spoedeisende karakter van dergelijke beslissingen zou door beter plannen wellicht voorkomen kunnen worden.
Overigens merkt de Rekenkamer op dat niet alle procedurele steekjes achteraf zijn gecorrigeerd. In het kader van het Radisson-project zijn nog steeds niet alle besluiten van de minister(raad) voorzien van een goedkeuring van de Staten. Te denken valt aan de bevoorschotting van en toezeggingen ten aanzien van het Radisson-project voor een bedrag van, thans ruim Afl. 32 miljoen, zonder goedkeuring van de Staten, noch vooraf noch achteraf.
De minister had dus slechts deels gelijk waar hij opmerkte dat ten aanzien van de genomen besluiten achteraf alsnog machtiging aan de Staten was gevraagd. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat in het kader van deugdelijk bestuur voor alle te nemen besluiten vooraf en niet achteraf machtiging aan de Staten dient te worden gevraagd.

Verder schreef de minister dat hij de Staten sedert 1995 bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling consequent en uitgebreid had geïnformeerd over de stand van zaken betreffende het Radisson-hotel.
De Rekenkamer kon slechts beschikken over de uitgewerkte doch nog niet vastgestelde notulen van de begrotingsbehandelingen 1995 en 1996. Uit deze concept-notulen bleek de consequente en uitgebreide informatieverstrekking aan de Staten niet. Aangezien de concept-notulen van de overige jaren niet beschikbaar waren kon de Rekenkamer niet beoordelen of de minister tijdens deze begrotingsbehandelingen inderdaad informatie heeft verstrekt en in hoeverre de door de minister verstrekte informatie toereikend was. Wel merkt de Rekenkamer op dat zij heeft geconstateerd dat de door de minister bij brieven aan de Staten verstrekte informatie vaak niet duidelijk, niet volledig en niet zorgvuldig was geformuleerd.
Voorts acht de Rekenkamer het van groot belang dat er op regelmatige basis interactie plaatsvindt tussen de Staten en de ministers. Voorwaarde voor het goed functioneren van de Staten is het tijdig verstrekken van betrouwbare informatie en dus is het onvoldoende als er slechts bij de begrotingsbehandeling wordt gesproken over beleidsvoornemens en tussentijdse wijzigingen.

Historische achtergrond van overheidsparticipatie in en steun aan het Radisson-project

De minister merkte op dat de overheidsbemoeienis met hotelprojecten historisch is gegroeid en dat zonder overheidssteun de hotelindustrie op Aruba nooit van de grond was gekomen. De steun van de overheid aan het Aruba Caribbean/Radisson-hotel moet dan ook in het licht van deze historische ontwikkeling worden gezien. De minister is van mening dat het daarom van een regelrechte miskenning van de historisch gegroeide situatie getuigt dat de Rekenkamer zich afvraagt waarom de overheid heeft deelgenomen in het Aruba Caribbean/Radisson-hotel en waarom de overheid steun heeft verleend aan dit hotel.
De Rekenkamer is op de hoogte van deze historisch gegroeide overheidsbemoeienis. Het feit dat in het verleden werd deelgenomen in of steun werd verleend aan hotelprojecten mag echter geen excuus zijn om zonder formulering van duidelijke beleidsdoelstellingen, zonder een deugdelijke motivering en zonder een gedegen kosten-/baten-analyse door te gaan met de steunverlening dan wel deel te nemen in nieuwe projecten. De Rekenkamer blijft van mening dat, ondanks de historisch gegroeide bemoeienis van de overheid met hotelprojecten, iedere nieuwe bemoeienis aan een grondige analyse moet worden onderworpen alvorens al dan niet besloten wordt om door te gaan.

Beleidsoverwegingen van de regering om steun te blijven verlenen aan het Radisson-hotel ondanks de financiële problemen waarin het verkeerde

De minister is van mening dat, in tegenstelling tot hetgeen de Rekenkamer schreef, de regering haar beleidsvoornemens en beleidsdoelen op het terrein van deelname in het Aruba Caribbean/Radisson-hotel wel degelijk en bij herhaling expliciet had gemaakt. De minister verwees hiertoe onder andere naar het toerisme-marketing plan en de vooruitzichten vanaf 1996 en naar de reactie van de regering op het van Lennep-rapport, waarin de regering duidelijk zou hebben gesteld dat het in een kleine samenleving als de Arubaanse, soms noodzakelijk is dat de overheid steun verleent aan en een voortrekkersrol vervult bij noodlijdende bedrijven en sectoren, die van vitaal belang zijn voor de Arubaanse economie.
De Rekenkamer heeft in de stukken waarnaar de minister verwees geen duidelijke beleidsvoornemens en beleidsdoeleinden met betrekking tot deelname in het Aruba Caribbean/Radisson-hotel kunnen vinden. In haar rapport bestrijdt de Rekenkamer ook niet dat de overheid een rol zou kunnen spelen bij steunverlening aan noodlijdende bedrijven. Hetgeen de Rekenkamer niet juist vindt is dat:

1) de overheid in strijd met het door haar voorgestane beleid om alle niet tot de kerntaken van de overheid behorende activiteiten te privatiseren toch ertoe overgaat om deel te nemen aan deze 'bedrijfsvreemde' activiteiten;
2) de deelneming aan deze activiteiten niet aan stringente regels en procedures is onderworpen. Zo is het de Rekenkamer niet duidelijk wanneer er sprake is van vitaal belang, welke afwegingen worden gemaakt bij het verlenen van steun en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor steunverlening door de overheid. Ook aan steunverlening door de overheid dienen grenzen te worden gesteld.

Bij het zoeken naar een oplossing voor het Radisson-hotel hadden in hoofdzaak drie beleidsoverwegingen een rol gespeeld. Het vermijden van het faillissement van het hotel en daarmee het wegvallen van de werkgelegenheid van de circa 500 personeelsleden van het hotel. Het voorkomen van het negatieve effect dat de sluiting van het hotel op de toeristensector zou hebben en ten derde de wens om het hotel te tillen naar het niveau van een financieel gezond vijf sterren luxe hotel.
Dat de drie genoemde overwegingen een rol hadden gespeeld bij de besluitvorming was de Rekenkamer bekend. De Rekenkamer heeft echter geen informatie aangetroffen waaruit kon worden afgeleid dat hieraan een beleid, inclusief een vertaling naar de financiële gevolgen van dit beleid, ten grondslag lag.

De minister merkte vervolgens op dat het rapport van de Rekenkamer het feit miskent dat het niet alleen de taak, maar ook de plicht van de regering is om beleidsdoelstellingen vast te stellen en vervolgens ook na te streven. Naar de mening van de minister kan een dergelijk beleid door de Rekenkamer hooguit marginaal worden getoetst aangezien het niet de taak is van de Rekenkamer om beleidsdoeleinden vast te stellen en beleid te maken.
De Rekenkamer erkent de bevoegdheid van de regering om beleidsdoelen vast te stellen en na te streven maar is van oordeel dat dit beleid, inclusief de financiële gevolgen ervan, wel vastgelegd moet zijn. Alleen op deze wijze kan worden getoetst of de uitvoering van het beleid conform het voorgenomen beleid verloopt.
De Rekenkamer is het voorts met de minister eens dat het niet de taak is van de Rekenkamer om beleidsdoeleinden vast te stellen en beleid te maken. De Rekenkamer heeft in haar rapport nergens het tegendeel beweerd. De Rekenkamer bestrijdt niet de opvatting van de minister dat zij het vastgestelde beleid slechts marginaal mag toetsen. In het onderhavige rapport werd niets anders beoogd dan het gevoerde beleid aan dit vastgestelde beleid te toetsen.

Deze toetsing is wettelijk aan de Rekenkamer opgedragen in artikel V.1 van de Staatsregeling, waarin zij wordt belast met het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Wil zij haar taak naar behoren verrichten dan zal zij moeten kunnen vaststellen dat besluiten en de financiële consequenties hiervan uit eerder geformuleerd beleid volgen. De Rekenkamer zegt dus niets over het beleid als zodanig, maar is wel degelijk bevoegd om de uitvoering van het vastgestelde beleid te toetsen.

Transacties met Nederlandse overheid met betrekking tot Dutchco

Naar de mening van de minister had de regering bij de aankoop van de aandelen Dutchco weinig keus en weinig gelegenheid tot diepgaand onderzoek naar alle financiële aspecten van de transactie. Dit omdat de Nederlandse regering een aanbod had gedaan waarop onmiddellijk een beslissing moest worden genomen omdat de Nederlandse regering geen verdere financiële middelen aan het hotel ter beschikking zou stellen. Om een faillissement van het hotel te voorkomen besloot de regering derhalve over te gaan tot de aankoop van het hotel.

De Rekenkamer is het eens met de minister dat het aanbod van Nederland waar de minister aan refereert een soort ultimatum was. Dit aanbod kwam echter niet uit de lucht vallen. De regeringen van Nederland en Aruba waren al sedert langere tijd met elkaar in onderhandeling over de verkoop van het hotel. Gezien het 'take it or leave it' aanbod van de Nederlandse regering had de minister misschien geen tijd voor het verrichten van een diepgaand onderzoek naar alle financiële aspecten van het aanbod, maar gegeven het feit dat de onderhandelingen al veel langer liepen had toch verwacht mogen worden dat gedurende dit traject er al enig onderzoek van de voorstellen had plaatsgevonden. Een kosten-/baten-analyse van het project had, eventueel gebaseerd op voorlopige gegevens, ook kunnen worden uitgevoerd.

Bewindsman belast met het Radisson-project

Ten aanzien van de bemoeienis van de minister van Financiën met het Radisson-project merkte de minister op dat hij, aangezien hij al vanaf het begin belast was met de garantie- en Radisson-problematiek, hier om zakelijke en praktische redenen ook in het nieuwe kabinet Eman mee door was gegaan, ondanks dat zijn portefeuille was veranderd.

De Rekenkamer merkt op dat zij in haar rapport heeft beweerd dat de indruk wordt gewekt alsof het project gebonden was aan de persoon en niet aan de functie van minister van Economische Zaken. Gezien het ministerraadbesluit van 4 juni 1999 wordt deze indruk alleen maar versterkt. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat de overheveling van het Radisson-project van het ministerie van Economische Zaken naar het ministerie van Financiën formeel, bij de verdeling van de ministeries, geregeld had moeten worden. Alleen op deze wijze zou de bemoeienis van de minister van Financiën met het Radisson-project een formele basis hebben. Nu dat niet is gebeurd mag de Rekenkamer hiermee geen rekening houden; formeel gezien is en blijft de minister van Economische Zaken de verantwoordelijke minister voor het Radisson-project.

Keuze voor de 'partnership' met Radisson en verdere aspecten met betrekking tot 'partnership'

De minister gaf aan op grond van welke overwegingen men tot de keuze voor een 'partnership' met Radisson is gekomen.

De door de minister genoemde overwegingen zijn de Rekenkamer bekend. De Rekenkamer vindt de argumentatie om met Radisson in zee te gaan nog steeds mager.

Ontbreken van 'feasibility study'

In tegenstelling tot de Rekenkamer is de minister wel van mening dat bij de planning van de renovatie en ontwikkeling van het Radisson-hotel een haalbaarheidsstudie was gemaakt. Hij verwees hiervoor naar het door een accountantskantoor opgestelde rapport inzake de waardebepaling van het hotel, 'Appraisal of the Radisson Aruba Resort, Palm Beach Aruba'.
De Rekenkamer is bekend met het door de minister genoemde onderzoek. Naar de mening van de Rekenkamer betreft dit onderzoek echter niet een echt haalbaarheidsonderzoek, maar een onderzoek naar de waarde van het hotel na de voorgenomen renovatie. Het rapport maakt voor de waardebepaling van het hotel wel gebruik van gegevens die ook in een haalbaarheidsonderzoek worden gebruikt, maar doet nergens een uitspraak over de haalbaarheid van het project.
Ook worden alternatieve scenario's niet bekeken. Daarnaast worden in het onderzoek de financiering en de hieruit voortvloeiende kosten niet bij het project betrokken. Om na te kunnen gaan of het project rendabel is zou dit wel moeten.

Positie extern adviseur

De minister is het niet eens met de kritiek van de Rekenkamer op de rol van de externe adviseur. Betrokkene was gekozen op grond van zijn deskundigheid en ervaring die ook was gebleken uit zijn inzet bij eerdere projecten. De minister is het ook niet eens met de indruk die in het rapport werd gewekt als zou betrokkene op eigen houtje in zijn eentje tal voor de regering bindende beslissingen hebben genomen. Betrokkene voerde collegiaal overleg met anderen zoals de directeur van Dutchco, de 'managing partner' van Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership ('Partnership'), alsmede met de andere overheids- en Radisson-commissarissen. Naar de mening van de minister kon er bij het optreden van betrokkene ook geen sprake zijn van een belangenconflict aangezien betrokkene bij zijn adviseurschap en commissariaten immers steeds optrad voor dezelfde principaal, te weten het land Aruba.
De Rekenkamer doet geen uitspraak over de deskundigheid en ervaring van betrokkene. Wel is zij van mening dat de indienstneming van betrokkene transparanter had moeten verlopen. Ten aanzien van het collegiaal overleg merkt de Rekenkamer op dat dit niet uit de haar ter beschikking staande stukken was gebleken. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat degenen met wie hij zou hebben overlegd pas in een later stadium bij het project werden betrokken. Zo werden de overheidscommissarissen pas op 21 juli 1998 benoemd.
Indien de commissaris, zoals de minister stelt, slechts de belangen van het Land diende, dan is het des te meer bevreemdend dat er geen leningsovereenkomst tussen het Land, Dutchco en Air Aruba is opgemaakt en er een verschil van mening is blijven bestaan over het door Dutchco aan Air Aruba verstrekte geldbedrag.

Affaire Air Aruba

De minister is van mening dat de kritiek van de Rekenkamer op de aan Air Aruba verleende financiële steun blijk gaf van een gebrek aan waardering voor het positieve resultaat van deze steun.
De Rekenkamer heeft geen kritiek geuit op de steunverlening zelf, maar wel op de wijze waarop deze steun werd verleend. Aangezien de Rekenkamer geen onderzoek heeft verricht naar de effecten van de steunverlening aan Air Aruba kan zij zich hier derhalve ook niet over uitspreken.

Conclusie

De minister merkte op dat uit het rapport van de Rekenkamer niets blijkt van strafrechtelijke of financiële onregelmatigheden bij de bouw, financiering en ontwikkeling van het project.

Deze opmerking van de minister bevreemdt de Rekenkamer in hoge mate. De Rekenkamer heeft geen onderzoek verricht naar de uitvoering van de renovatie van het hotel. Het is dan ook vanzelfsprekend dat hieromtrent geen opmerkingen in het rapport voorkomen. Nog veel belangrijker is echter dat het onderzoek van de Rekenkamer niet was gericht op het vaststellen van strafbare feiten maar op het verschaffen van inzicht aan de Staten in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de financiële ondersteuning van het Radisson-hotel door het Land. Een strafrechtelijk onderzoek behoort uiteraard niet tot de taak van de Rekenkamer doch van het Openbaar Ministerie.

5.2 Nawoord Rekenkamer

Alle reacties overziend moet de Rekenkamer vaststellen dat deze niet bevredigend zijn.
De minister-president gaf geen reactie.
De formeel verantwoordelijke minister ging niet inhoudelijk op het rapport in.
De minister van Financiën benadrukte in zijn reactie het behaalde resultaat maar ging voorbij aan de financiële gevolgen die aan dit resultaat moeten worden gehecht. Voorts bleef een aantal in het rapport vervatte conclusies (onder andere het omzeilen van de wet, het structureel handelen van de minister zonder goedkeuring vooraf van de Staten, het afwijken van comptabiliteitsvoorschriften) of onbesproken of werd dit afgedaan als procedurele schoonheidsfouten, die achteraf zouden zijn gecorrigeerd. Op de aanbevelingen werd niet gereageerd door de ministers. Gezien de ontvangen reacties bestaat er bij de Rekenkamer gerede twijfel of verbeteringen in de kwaliteit van het bestuur te verwachten zijn. De minister is kennelijk van mening dat het doel de middelen heiligt.

Bijlage 1 Beschrijving Radisson-project

Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de ontwikkelingen rond het Radisson-project. Deze beschrijving is opgedeeld in twee perioden; de periode vanaf 1985 tot 26 oktober 1992 en de periode vanaf 26 oktober 1992 tot eind 1998. Aangezien er geen onderzoek is verricht naar de wijze waarop de voorgenomen renovatie in 1998 is en nog zal worden uitgevoerd wordt hieraan in deze bijlage geen aandacht besteed. De financiële consequenties van het project voor het land Aruba (Land) worden behandeld in bijlage 2.

I Periode vóór 26 oktober 1992

Achtergrond

Na de sluiting van de Lago-raffinaderij in 1985 had de regering gekozen voor een beleid gericht op het stimuleren van de toeristische sector. De groei van banen in deze sector zou moeten dienen ter compensatie van de door de sluiting van de raffinaderij verloren gegane arbeidsplaatsen. In het kader van dit beleid werden aanzienlijke impulsen gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe hotels. Dit werd onder meer gedaan door het verlenen van garanties van geldleningen voor de realisatie van hotelprojecten.
De regering stimuleerde niet alleen de bouw van nieuwe hotels, maar was ook actief betrokken bij de verbetering van een al langer bestaand hotel. Dit betrof het Aruba Caribbean Hotel, het oudste hoogbouw hotel van Aruba. Het Land, voorheen het Eilandgebied Aruba (Eilandgebied), was al vanaf de oprichting bij dit hotel betrokken.

In september 1956 werd een naamloze vennootschap, genaamd N.V. Aruven (Aruven), opgericht.
Deze vennootschap had als doelstelling *"het exploiteren van een hotel, café, restaurant en casino op Aruba, in de uitgebreidste zin des woords en het verrichten van al hetgeen daartoe behoort of daarmee in verband staat, alsmede het deelnemen in andere ondernemingen van gelijke aard"*. Het kapitaal van de vennootschap bedroeg NAf. 3 miljoen.
Het Eilandgebied nam voor NAf. 1,5 miljoen deel in de vennootschap, zijnde alle aandelen op naam serie A. De Venaruba Compañía Anónima, een naar Venezolaans recht opgerichte en aldaar gevestigde naamloze vennootschap, nam deel voor NAf. 768.000, zijnde alle aandelen op naam serie B. De resterende aandelen, aandelen aan toonder serie C, waren op het moment van oprichting nog niet geplaatst. De plaatsing van deze aandelen werd door het Eilandgebied echter ten volle gegarandeerd.

In december 1957 kreeg Aruven het recht van erfpacht op 54.600 m² land te Palm Beach. Op dit terrein zou het 'Aruba Caribbean Hotel-Casino' worden gebouwd.
Tevens had Aruven in dat jaar belastingfaciliteiten aangevraagd en verkregen. Deze faciliteiten waren verstrekt op basis van de 'Landsverordening ter bevordering industrievestiging en hotelbouw 1953'.
Aangezien de bouw van het hotel duurder uit zou vallen dan verwacht, NAf. 6,4 miljoen in plaats van NAf. 5 miljoen, werd het totale kapitaal van Aruven met NAf. 1 miljoen verhoogd. Deze nieuwe aandelen werden bij het Eilandgebied geplaatst. Per saldo nam het Eilandgebied dus nu voor NAf. 2,5 miljoen deel in Aruven. De voor de financiering van de bouw benodigde leningen zouden door het Eilandgebied worden gegarandeerd.

In januari 1958 werd door de Eilandsraad van Aruba machtiging verleend aan het plaatselijk Eilandsbestuur om de nodige garanties te verstrekken ten behoeve van de door Aruven aan te gane leningen ter financiering van het hotelproject.
In 1983 bleek dat het hotel in een slechte staat verkeerde, voornamelijk veroorzaakt door een gebrek aan onderhoud. Aruven was ongeveer failliet en had plannen om het hotel te verkopen. Hiertoe werden onderhandelingen gevoerd met de bouwmaatschappij Bredero International B.V. (Bredero) en de hotelexploitant Golden Tulip International B.V. (Golden Tulip). Beide bedrijven voelden er niets voor om het hotel te kopen, maar wilden wel in samenwerking met Aruven aan een oplossing werken.

Kanttekening
De Rekenkamer trof geen gegevens aan op basis waarvan kon worden vastgesteld welke de beweegredenen waren van het Eilandgebied om deel te nemen in Aruven. Het Eilandgebied is geen ondernemer, deelname van het Eilandgebied in een commerciële onderneming zou derhalve alleen in uitzonderingsgevallen en op grond van zwaarwegende argumenten dienen plaats te vinden. De regering dient de voorwaarden te scheppen waarbinnen ondernemingen kunnen floreren, maar moet het daadwerkelijk ondernemen zoveel mogelijk over laten aan de private sector.

Besluitvorming/Uitvoering

Garantieverlening

Op 12 september 1984 sloten Aruven, Bredero en Golden Tulip een overeenkomst over de renovatie en nieuwbouw van het hotel. Bredero zou de verbouwing voor zijn rekening nemen en Golden Tulip de exploitatie. De totale kosten van de verbouwing zouden niet meer mogen bedragen dan US$ 25 miljoen. Voor het project werd een nieuwe naamloze vennootschap opgericht, genaamd Dutch Hotel & Casino Development Corporation N.V. (Dutchco). Aruven nam voor US$ 6 miljoen, inbreng hotel ter waarde van US$ 5 miljoen en US$ 1 miljoen in contanten, deel in de nieuwe vennootschap. De beide andere partijen brachten ieder US$ 1 miljoen in. Daarnaast zou er worden geprobeerd om voor US$ 3 miljoen andere investeerders aan te trekken.

In 1984 verzocht Dutchco om, in verband met de komende renovatie en uitbreiding van het hotel, te worden aangemerkt als een bedrijf in de zin van de 'Landsverordening ter bevordering industrievestiging en hotelbouw 1953'. Bij 'Landsbesluit van 29 april 1985' werd Dutchco voor 11 jaar aangemerkt als een dergelijk bedrijf. Concreet betekende dit, dat Dutchco gedurende een periode van 11 jaar geen belastingen, zoals winstbelasting, grondbelasting en invoerrechten behoefde te betalen.

Voor de financiering van de nieuwbouw en renovatie werd op 16 april 1985 een lening van US$ 24 miljoen afgesloten bij de Bank of Nova Scotia (BNS), gevestigd te Rotterdam. De lening werd aangegaan in Nederlandse guldens (Hfl. 80,4 miljoen) en werd gedekt door de Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij N.V. (NCM). Ten behoeve van deze dekking werd een garantie gevraagd aan de regering van de Nederlandse Antillen. De Nederlands-Antilliaanse regering was bereid om deze garantie te verstrekken onder twee voorwaarden waaraan het Eilandgebied diende te voldoen. Het Eilandgebied moest de Nederlandse Antillen een contragarantie verstrekken en de Arubaanse overheid moest de garantieverplichtingen volledig van de Nederlandse Antillen overnemen op het moment dat de 'Status aparte' van Aruba in zou gaan.

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen werd op 27 mei 1985 bij landsbesluit gemachtigd om de volgende overeenkomsten aan te gaan:

a) een overeenkomst van borgtocht met Dutchco;
   Door middel van de borgtocht-overeenkomst stelde de regering van de Nederlandse Antillen zich garant voor de verplichtingen die voortvloeiden uit de door Dutchco bij de BNS afgesloten lening van Hfl. 80,4 miljoen. In de overeenkomst was opgenomen *dat "de garantie zal eindigen op de datum dat de bank alle bedragen verschuldigd onder de lening-overeenkomst ontvangen heeft. Indien echter in Aruba de 'status aparte' in werking treedt vóór die datum zal het Land (Nederlandse Antillen) deze garantie overdragen aan de overheid van Aruba op het moment dat de 'status aparte' in werking treedt en zal het Land vervolgens van de verplichtingen onder deze garantie ontslagen zijn"*. De Eilandsraad van het Eilandgebied was met de overname van deze garantieverplichtingen in haar vergadering van 21 mei 1985 akkoord gegaan.

b) een overeenkomst waarin de verhouding wordt geregeld tussen de Nederlands-Antilliaanse, c.q. Arubaanse, regering en Dutchco;
   In de overeenkomst regelende de verhouding tussen de Nederlands-Antilliaanse, c.q. Arubaanse, regering en Dutchco zijn de bepalingen opgenomen, waaraan Dutchco moest voldoen om een garantie van de Nederlands-Antilliaanse, c.q. Arubaanse, regering ten behoeve van de geldlening van de BNS aan Dutchco te verkrijgen. Voor een volledige weergave van deze bepalingen wordt verwezen naar bijlage 6.

De garantie werd op 1 januari 1986, de datum van de ingang van de 'status aparte', overgenomen door het Land. De garantie hoefde niet te worden behandeld in de rijksministerraad, aangezien het geen garantie buiten het Koninkrijk betrof.

Kanttekening

Een duidelijk onderzoek naar de eventuele risico's die het Land met het afgeven van de garantie zou kunnen lopen trof de Rekenkamer niet aan.

De minister van Financiën van de Nederlandse Antillen verwees in zijn verzoek aan de Staten om akkoord te gaan met de garantie naar een in 1983 door een Amerikaans accountantskantoor uitgevoerd marktonderzoek. Volgens de minister luidden de conclusies van het rapport dat het toerisme op Aruba haar levensvatbaarheid zou blijven behouden en dat de potentiële vraag voldoende krachtig zou zijn om de renovatie en uitbreiding van het hotel in serieuze overweging te nemen. Een grondig gerenoveerd hotel zou in staat moeten zijn om bij relatief gunstige netto-opbrengsten per kamer een hoge bezettingsgraad te bereiken. Een nadere beoordeling van de financiële haalbaarheid van het eigenlijke project waarvoor de garantie werd verstrekt trof de Rekenkamer echter niet aan.

Financiële problemen

Op 14 oktober 1986 bedroeg het totale aandelenkapitaal van Aruven Afl. 10 miljoen. Hiervan was Afl. 6,706 miljoen (82,85%) in handen van het Land. Het resterende percentage (17,15%) was in handen van derden. Het totale aandelenkapitaal van Dutchco bedroeg US$ 15 miljoen. Hiervan was US$ 10 miljoen geplaatst en US$ 5 miljoen in portefeuille. Aruven had op dat moment een belang van US$ 6 miljoen in Dutchco. De overige aandelen waren in handen van Bredero (US$ 1 miljoen), Golden Tulip (US$ 1 miljoen) en Churchill Leisure Industries Aruba N.V., een zustermaatschappij van de in Aruba gevestigde naamloze vennootschap Churchill Leisure Casino Corporation N.V. die verantwoordelijk was voor de exploitatie van het casino van het hotel (US$ 2 miljoen).

De directie van Aruven had het voornemen om het bedrijf op korte termijn te liquideren. Met betrekking tot de motivering hiervan en de reden waarom dit uiteindelijk toch niet doorging trof de Rekenkamer geen nadere gegevens aan.

Bij 'Landsbesluit van 8 maart 1988' werd de minister van Economische Zaken gemachtigd om een beheersovereenkomst aan te gaan met de Aruban Investment Bank N.V. (AIB) voor het beheer van Dutchco. In eerste instantie werd de directeur van de AIB aangewezen om, op deeltijd-basis, de zaken van Dutchco te behartigen.

Begin 1989 werden er activiteiten ontplooid om te komen tot herfinanciering van de schulden van Dutchco. Deze herfinanciering was nodig omdat Dutchco niet in staat was aan zijn verplichtingen te voldoen. Als gevolg hiervan had het Land, in het kader van de door haar verstrekte garantie, eind 1988 al meer dan US$ 9 miljoen ten behoeve van Dutchco betaald.
Naar aanleiding van gevraagde offertes lag er een voorstel van IBJ Leasing (Hong Kong) Limited (IBJ Lease) voor de herfinanciering van de schulden. IBJ Lease was bereid om US$ 40 miljoen te lenen aan Dutchco. Met dit geld kon de lening van BNS worden geherfinancierd.
Door de ministerraad werd de directeur van de AIB, in zijn functie als de overheidsvertegenwoordiger van Dutchco, gemachtigd om de herfinanciering, op basis van het voorstel van IBJ Lease, verder af te wikkelen en de benodigde documenten te tekenen.
Uiteindelijk ging Dutchco niet in op het voorstel van IBJ Lease.
De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zouden moeten blijken de taak, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheidsvertegenwoordiger. Evenmin trof de Rekenkamer nadere gegevens aan met betrekking tot het hoe en waarom van het voorstel van IBJ Lease en waarom dit voorstel werd afgewezen.

Naar aanleiding van gesprekken met Dutchco deed de BNS op 15 augustus 1989 een voorstel voor de herfinanciering van de schulden van Dutchco aan de BNS. De schuld zou voor de helft worden omgezet in Amerikaanse dollars (US$ 13,1 miljoen) en voor de andere helft in Nederlandse guldens (Hfl. 28,4 miljoen).
Op de lening in Nederlandse guldens waren in de voorgaande jaren aanzienlijke koersverliezen geleden. Door het voor een deel omzetten van deze lening in Amerikaanse dollars zou het valutarisico dat met de lening werd gelopen kunnen worden beperkt.
De uiteindelijke conversie van de schuld vond plaats op 13 september 1989. Op dat moment bedroeg het gedeelte van de lening, dat in dollars luidde, US$ 12,96 miljoen.

Eind 1989 ontstonden er problemen tussen Dutchco en de bouwer die verantwoordelijk was voor de renovatie en nieuwbouw van het hotel. Dutchco was verre van tevreden met hetgeen was opgeleverd. Inmiddels was de bouwer echter failliet gegaan zodat daar niet veel meer te halen viel.

In juni 1991 bracht de Commissie Biesheuvel een nota uit over de hotelproblematiek, gericht aan de ministerraad. Ten aanzien van het Golden Tulip Aruba Caribbean Hotel, voorheen Aruba Caribbean Hotel & Casino, schreef zij het volgende: "*met betrekking tot dit hotel zijn er globaal gezien twee grote problemen. Allereerst dient een financiële herstructurering plaats te vinden, omdat ook bij een behoorlijk rendement niet voldaan kan worden aan de financiële verplichtingen welke voortvloeien uit de leningsovereenkomst.*

Daarnaast bestaan grote vorderingen van NCM (± Nfl. 10 miljoen), van Aruba (± US$ 15 miljoen) en van de management-maatschappij (± US$ 4 miljoen).
In de tweede plaats blijft het resultaat van het Golden Tulip sterk achter bij de resultaten van vergelijkbare hotels op het eiland."
De commissie concludeerde dat, om tot een oplossing van de problemen te komen, een financiële herstructurering noodzakelijk was. Tevens moest de lopende management-overeenkomst worden beëindigd en een overeenkomst met een andere management-maatschappij worden gesloten.

Overdracht Dutchco

Naar aanleiding van een nota uitgebracht door de Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen N.V. (NPMNA) over de hotelgarantieproblematiek deed de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, bij brief van 25 september 1992, een voorstel om tot een oplossing van deze problematiek te komen. Ten aanzien van de problemen met het Aruba Caribbean Hotel stelde de minister voor om een houdstermaatschappij op te richten. In deze houdstermaatschappij zouden de belangen van Dutchco en Plantation Bay moeten worden ingebracht. De door deze houdstermaatschappij, met hulp van de Staat der Nederlanden (Nederland), aan te trekken lening zou een omvang moeten hebben van US$ 55 miljoen. Van dit bedrag was maximaal US$ 10 miljoen bestemd voor Dutchco. Voor de aan te trekken lening van US$ 55 miljoen was de minister bereid de betaling van rente en aflossing te garanderen ten laste van de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA). Deze garantie zou zo worden vormgegeven dat een deel van de jaarlijkse allocatie voor Aruba zou worden geblokkeerd voor deze jaarlijkse financieringslast. Daarnaast stelde de minister nog een aantal aanvullende voorwaarden. Deze voorwaarden hielden onder andere in dat alle aandeelhouders 'om niet' hun aandelen zouden moeten overdragen aan de houdstermaatschappij, dat het Land en de NCM afstand zouden doen van hun vorderingen op Dutchco, de medewerking van de BNS zou worden verkregen en dat een definitieve regeling wordt bereikt met Golden Tulip over de afkoopsom en afvloeiingskosten van personeel, waarbij laatstgenoemde tevens afstand doet van alle overige aanspraken die zij krachtens het management-contract of anderszins geldend zou kunnen maken.

Naar aanleiding van het vorenstaande werd in september 1992 door de NPMNA en de AIB de Oranjestad Property Management N.V. (OPM) opgericht. De NPMNA bezat 99% van de aandelen en de AIB 1%. Het was de wens van de overheid dat de AIB in de nieuwe vennootschap zou participeren. Deze deelneming zou een belang van 40% bedragen. Gezien de geplande oprichtingsdatum was het voor de AIB echter niet mogelijk om direct bij de oprichting voor de volle 40% deel te nemen. Vooruitlopend op deelname voor de volle 40% participeerde de AIB met één aandeel in de oprichting van OPM en kreeg zij een optie op 40% van het te plaatsen aandelenkapitaal. Voor zover de Rekenkamer bekend had daadwerkelijke realisatie van deze optie niet plaatsgevonden.

De minister-president bevestigde bij brief van 25 september 1992 de bereidheid van het Land om, in het kader van het realiseren van een definitieve oplossing van de garantieproblematiek, de benodigde medewerking te verlenen. Concreet betekende dit, dat het Land bereid was afstand te doen van de vorderingen van het Land op Dutchco, welke vordering op dat moment ongeveer US$ 19 miljoen bedroeg. Daarnaast zou het Land om niet de aandelen van Aruven in Dutchco aan de inmiddels door de NPMNA en de AIB opgerichte houdstermaatschappij (OPM) overdragen. Aruven bezat op dat moment 60% van de aandelen van Dutchco. Na de effectuering van de voorgestelde regeling met Golden Tulip zou dit percentage oplopen tot 70.

Per 1 oktober 1992 werd de management-overeenkomst tussen Golden Tulip en Dutchco beëindigd. Ter afwikkeling van de overeenkomst betaalde Dutchco US$ 2,5 miljoen aan Golden Tulip. De resterende vorderingen van US$ 2,9 miljoen werden door Golden Tulip kwijtgescholden. Daarnaast droeg Golden Tulip haar belang van 10% in het aandelenkapitaal van Dutchco over aan Aruven. Naast de betaling van Dutchco aan Golden Tulip betaalde het Land in 1992 ook nog US$ 150.000 aan Golden Tulip. Volgens de overeenkomst aangaande de ontbinding van de management-overeenkomst moest Dutchco dit bedrag betalen.
De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken waarom dit bedrag door het Land werd betaald. Ook bleek niet dat het betaalde bedrag werd teruggevorderd van Dutchco.

Op 6 oktober 1992 deelde OPM aan de minister-president mee dat met alle aandeelhouders overeenstemming was bereikt over de overdracht 'om niet' van hun aandelen in Dutchco aan OPM.
Tevens vroeg OPM om een officiële bevestiging, dat de schulden van Dutchco aan het Land waren kwijtgescholden. Het totaal bedrag aan schulden bedroeg op dat moment US$ 18.808.884.

Aangezien Dutchco ook met betrekking tot de aan de aannemer verschuldigde aanneemsom in gebreke was gebleven had de NCM de verplichtingen van Dutchco jegens de aannemer overgenomen. Eind 1991 bedroeg de vordering van NCM op Dutchco Hfl. 11,3 miljoen. In verband met de financiële herstructurering van Dutchco werd deze vordering door de NCM op 7 oktober 1992 kwijtgescholden. Dutchco aanvaardde echter wel een morele verplichting tot terugbetaling. Mocht uit de toekomstige exploitatie, na aftrek van alle andere verplichtingen, een winstsaldo resteren dan zou in onderling overleg worden vastgesteld of terugbetaling van de vordering zou kunnen plaatsvinden.
Op 14 oktober 1992 werd er een management-overeenkomst gesloten tussen Dutchco en Radisson Hotel Corporation (Radisson). Radisson werd de nieuwe operator van het hotel.

De minister-president schreef op 26 oktober 1992 aan OPM dat de ministerraad akkoord ging met het verzoek om de schuld van Dutchco aan het Land ten bedrage van US$ 18.808.884, vermeerderd met de achterstallige rente, kwijt te schelden. Voor de formele afwikkeling was echter, conform artikel 29, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) een machtiging bij landsverordening vereist. Een dergelijke landsverordening kwam pas in 1998 tot stand.

Kanttekeningen

Ondanks het feit dat het Land daartoe niet verplicht was betaalde het een bedrag van US$ 150.000 aan Golden Tulip, in het kader van de beëindiging van de management-overeenkomst tussen Golden Tulip en Dutchco.

De Rekenkamer constateerde dat, ondanks het ontbreken van een landsverordening die de minister-president hiertoe machtigde, zoals voorgeschreven in artikel 29, eerste lid, van de CV 1989, de schulden van Dutchco aan het Land werden kwijtgescholden. De minister-president handelde hier derhalve in strijd met de CV 1989 en bovendien onbevoegd. In de in 1998 tot stand gekomen landsverordening werd namelijk de minister van Financiën gemachtigd tot kwijtschelding.

De Rekenkamer stelde vast dat het Land, ondanks dat het voor minimaal US$ 18,8 miljoen aan vorderingen op Dutchco had kwijtgescholden en de aandelen die Aruven had in Dutchco 'om niet' had overgedragen aan OPM, geen rechtsreeks belang kreeg in de nieuwe vennootschap.

Naast de NPMNA nam de AIB voor slechts 1% deel in het aandelenkapitaal van OPM. De AIB kreeg weliswaar een optie op 40% van het te plaatsen aandelenkapitaal, maar deze optie werd nooit geëffectueerd.
Zeggenschap in OPM had het Land niet. Gezien de nog lopende garantie had het Land wel overeenkomstig de overeenkomst regelende de verhouding tussen Dutchco en het Land door een overheidscommissaris moeten worden vertegenwoordigd in OPM. In 1993 werd de Raad van Commissarissen (RvC) van Dutchco middels een statutenwijziging afgeschaft. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de Arubaanse regering heeft geageerd tegen opheffing van de RvC door OPM.

II Periode ná 26 oktober 1992

Besluitvorming/uitvoering

Financiële herstructurering

In het kader van de herstructurering van Dutchco vonden er besprekingen plaats tussen Dutchco en de BNS teneinde te komen tot een herregeling van de bestaande BNS-leningen.
Om te kunnen komen tot een aanpassing van de bestaande leningen eiste de BNS dat de oorspronkelijk door het Land afgegeven garantie werd aangepast. Bij brief van 19 januari 1993 vroeg Dutchco derhalve aan de minister van Financiën om een nieuwe garantieverklaring, conform het voorstel van de BNS, af te geven.

Op 2 juni 1993 sloten Dutchco en de BNS een nieuwe, aangepaste leningsovereenkomst. De totale lening, inclusief de te betalen interest, van de BNS aan Dutchco bedroeg per 11 juni 1993 Hfl. 24,4 miljoen en US$ 11 miljoen. Naar aanleiding van deze nieuwe overeenkomst herbevestigden de minister-president en de minister van Financiën namens het Land, op verzoek van BNS, de door haar in 1985 afgegeven garantie.

Op 17 augustus 1993 deelde de NPMNA aan OPM mee dat KABNA er mee had ingestemd om de eerder toegezegde kredietfaciliteit te verhogen van US$ 10 miljoen naar US$ 12 miljoen. Deze middelen dienden te worden besteed aan de renovatie en herstructurering van Dutchco.
Vooruitlopend hierop had OPM de door haar verstrekte lening aan Dutchco al verhoogd van US$ 10 miljoen naar US$ 12 miljoen.

Ondanks de financiële herstructurering van Dutchco waren de financiële problemen nog lang niet over. Dutchco meldde in februari 1994 aan de BNS en aan Radisson dat de verwachte cash-flow van de komende 5 jaar onvoldoende zou zijn om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. Beide partijen werd gevraagd om mee te werken aan mogelijke oplossingen. In dezelfde maand schreef de BNS aan Dutchco dat laatstgenoemde in gebreke was gebleven om de openstaande rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Door deze formele ingebrekestelling was het totale openstaande bedrag, hoofdsom en nog te betalen rente, ineens opeisbaar geworden. De BNS zou echter niet van dit recht gebruik maken indien Dutchco vóór 3 maart 1994 een bedrag van US$ 221.462 en een bedrag van Hfl. 2.241.580 aan achterstallige rente en aflossing zou betalen.

Op 22 juni 1994 stelde de NPMNA de Directie Financiën op de hoogte van de stand van zaken met betrekking tot de herfinanciering van de BNS-lening. Volgens de NPMNA had de NIB zich in principe bereid verklaard om de BNS-lening onder commerciële voorwaarden over te nemen.

Voor de overname moest echter aan een aantal voorwaarden worden voldaan, waarover op dat moment nog werd onderhandeld. Tevens vonden er op dat moment nog onderhandelingen plaats met de BNS. Deze onderhandelingen hadden met name betrekking op een eventueel te betalen boeterente en de hoogte van de te betalen schadeloosstelling aan de BNS wegens te derven rente-inkomsten.

De NIB deelde Dutchco op 21 juli 1994 mee dat zij bereid was om, onder een aantal voorwaarden, aan Dutchco een B-krediet van US$ 24,5 miljoen te verstrekken, teneinde de nog openstaande BNS-lening af te lossen. Eén van de voorwaarden bij deze verstrekking betrof de door het Land verstrekte garantie. De door het Land verstrekte garantie voor de BNS-lening moest worden omgezet in een garantie voor de door de NIB te verstrekken lening. Het door de NIB gedane aanbod werd op 22 juli 1994 door Dutchco aanvaard.
Voordat het tot een definitieve overeenkomst kwam vonden er in de periode juli tot en met oktober 1994 uitputtende onderhandelingen plaats over de door de NIB gestelde voorwaarden. Met name de manier waarop aan de voorwaarde ten aanzien van de omzetting van de door het Land verstrekte garantie kon worden voldaan was onderwerp van onderhandeling. Zowel de Directie Wetgeving, het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken als de Directie Financiën waren, namens het Land, bij deze onderhandelingen betrokken.
Een motivering waarom de gekozen constructie de voorkeur verdiende boven een constructie waarbij de aan de BNS verstrekte garantie zou vervallen en aan de NIB vervolgens een nieuwe garantie zou worden verstrekt trof de Rekenkamer niet aan.

Bij brief van 22 augustus 1994 bracht de minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken de minister-president op de hoogte van de stand van zaken met betrekking tot de hotelgarantieproblematiek. Voor de projecten die onder beheer van OPM vielen was inmiddels ten laste van het garantieplafond US$ 48,5 miljoen gecommitteerd. Hiervan was US$ 12 miljoen voor het Radisson-hotel (Dutchco). Ten aanzien van de exploitatie van het hotel werd tot 1996 nog een tekort voorzien. In verband hiermee had de minister besloten tot enkele aanvullende financiële maatregelen. Ter dekking van de tekorten over de periode 1992/1993 werd het eigen vermogen van Dutchco vergroot met US$ 5,2 miljoen. Van dit bedrag werd US$ 4,4 miljoen gebruikt voor de uitbreiding van het aandelenkapitaal. Het restant, US$ 0,8 miljoen, werd als lening ter beschikking gesteld.
Aangezien de recuperatie van het beschikbaar gestelde bedrag niet op korte termijn was te verwachten konden deze middelen niet ten laste van het garantieplafond komen. Zij werden derhalve ten laste gebracht van de KABNA-begroting. Bij het vrijvallen van deze middelen, bij overname van de aandelen door een derde, zouden deze middelen weer voor samenwerkingsactiviteiten op Aruba kunnen worden ingezet. In zijn brief maakte de minister ook melding van het feit dat de NIB de lening van de BNS had overgenomen. Voorzover de Rekenkamer bekend had de NIB een aanbod gedaan om de lening over te nemen. Dit aanbod was weliswaar door Dutchco aanvaard, maar van een concrete overeenkomst was nog geen sprake. Uit de aanwezige stukken bleek dat men nog in onderhandeling was met de NIB. Vooral het punt inzake de wijze waarop de door het Land verstrekte garantie van de BNS-lening kon worden omgezet naar de NIB-lening was nog onderwerp van onderhandeling.

Eind september 1994 bracht de NPMNA de minister-president op de hoogte van de rol en betrokkenheid van de NPMNA bij de hotelproblematiek. Na eerst een algemene schets te hebben gegeven van de ontwikkelingen bij Dutchco werd vervolgens nader ingegaan op de op dat moment inmiddels urgent geworden problematiek rond Dutchco.

De slechte exploitatieresultaten van Dutchco werden voor een deel veroorzaakt door structurele factoren. Deze factoren waren:

- een hoog kostenniveau;
- lage opbrengsten;
- een te hoge 'debt-service', i.c. de aflossingsverplichting, op de BNS-lening.

Om uit de problemen te kunnen komen zou voor ieder van deze factoren een oplossing moeten worden gevonden. Oplossingen voor de eerste twee factoren waren al in zicht.
De hoge 'debt-service' zou kunnen worden opgelost door omzetting van de BNS-lening naar een NIB-lening, waarna tot de noodzakelijke looptijdverlenging zou kunnen worden overgegaan. Echter, voordat de omzetting kon worden gerealiseerd zou het Land zich bereid moeten verklaren een garantie af te geven ten behoeve van de NIB-lening, ter vervanging van de BNS-garantie. Aangezien een dergelijke garantie nog steeds niet was verstrekt was de NPMNA van mening dat de operatie voor het bereiken van een structurele verbetering van het hotel op dit punt wel eens zou kunnen struikelen.

Op 5 oktober 1994 schreef de BNS aan de minister-president en de minister van Financiën dat Dutchco niet aan zijn betalingsverplichtingen had voldaan. Per 15 september 1994 bedroeg het totaal door Dutchco verschuldigde bedrag (hoofdsom en rente) US$ 3,7 miljoen en Hfl. 41,1 miljoen. Op grond van de door het Land verstrekte garantie verzocht de BNS aan het Land om binnen 14 dagen het openstaande bedrag te betalen.

Op 20 oktober 1994 verstrekten de ministers van Algemene Zaken en van Financiën de zogeheten 'Constaterende verklaring inzake overname geldlening van de Bank of Nova Scotia en Dutchco N.V.', aan de NIB. Deze verklaring hield in dat de door het Land verstrekte borgstelling met betrekking tot de lening van de BNS aan Dutchco kon overgaan op de lening van de NIB aan Dutchco ingeval de cessie van de lening rechtsgeldig zou geschieden. Op 31 oktober 1994 ondertekenden de ministers een gewijzigde versie van de constaterende verklaring. Hiermee was het laatste obstakel uit de weg geruimd en kon de definitieve overdracht van de BNS-lening aan de NIB plaatsvinden. Uiteindelijk werd op 4 november 1994 de lening overgedragen van de BNS aan de NIB. Hiertoe werd de originele leningsovereenkomst van de BNS en Dutchco geamendeerd.

Kanttekening

Uit de beschikbare stukken kon de Rekenkamer niet afleiden waarom per se van de bestaande garantie gebruik moest worden gemaakt. Wel kon uit deze stukken min of meer worden afgeleid dat de ministerraad bereid was een garantie te verstrekken, maar dat men dit wenste te doen zonder dat hiervoor een machtigingslandsverordening als bedoeld in artikel V.14, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba vereist zou zijn geweest. Een duidelijke uitspraak hieromtrent trof de Rekenkamer echter niet aan.
De consequentie van de uiteindelijk gekozen oplossing hield in dat het Land zich ten opzichte van een nieuwe schuldeiser garant had gesteld zonder dat hierover overleg had plaatsgevonden met de Staten. Alhoewel de gekozen oplossing, juridisch gezien, toelaatbaar was, acht de Rekenkamer de manier waarop een en ander tot stand was gekomen niet gewenst.

Gegeven alle problemen die naar aanleiding van eerder verstrekte hotelgaranties waren ontstaan en gegeven de sinds 1985 sterk gewijzigde situatie van zowel Dutchco als de betrokkenheid van het Land bij Dutchco is de Rekenkamer van mening dat de regering in overleg met de Staten had moeten treden en goedkeuring van de Staten had moeten krijgen alvorens de nieuwe lening te garanderen.

Aankoop Dutchco

Op 5 januari 1995 sloten de minister van Economische Zaken en de A.T. Blok Technical Advisers Group N.V. een overeenkomst waarbij voornoemde N.V. de heer A.T. Blok (Blok) met terugwerkende kracht tot 1 september 1994 als adviseur aan de minister ter beschikking stelde. De overeenkomst was geldig voor een periode van 4 jaar en het honorarium bedroeg Afl. 7.500 per maand, exclusief de te declareren kosten.

In april 1995 bracht de NPMNA KABNA op de hoogte van de ontwikkelingen aangaande de toekomst van het hotel. De toekomst van het hotel zag er niet bepaald rooskleurig uit. De NPMNA schreef hierover: *"Hoewel wij nog niet over alle gegevens beschikken is het beeld inmiddels voldoende duidelijk: het gaat niet goed genoeg om echt vertrouwen in de toekomst te hebben en eigenlijk ook niet slecht genoeg om de activiteiten op korte termijn stop te zetten."* Op basis van de gegevens over 1994 en begin 1995 had de NPMNA vervolgens een drietal scenario's verder uitgewerkt. Deze scenario's waren:

1. faillissement;
2. verkoop;
3. renovatie.

Op basis van hun analyse kwam de NPMNA tot de conclusie dat noch het faillissements- noch het ongewijzigd beleidsscenario de voorkeur verdiende. Er zou moeten worden gekozen tussen enerzijds een commercieel aanvaardbare vorm van renovatie of anderzijds opschilderen van het hotel tegen minimale kosten en het hotel vervolgens zo snel mogelijk verkopen. Gezien de onzekerheid over het te verwachten exploitatieresultaat en de hoogte van mogelijke technische onderhoudskosten bij voortgaande exploitatie ging de voorkeur van de NPMNA uit naar het zo snel mogelijk verkopen van het hotel.
KABNA deelde namens de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken op 31 juli 1995 aan de NPMNA mee dat zij bereid was extra geld ten behoeve van OPM/Dutchco ter beschikking te stellen. Het ging hierbij om een bedrag van US$ 3 miljoen ten behoeve van de renovatie van het hotel en een bedrag van US$ 1,135 miljoen ter dekking van de 'cash flow'-tekorten bij OPM en Dutchco.

Op 8 september 1995 vond er een bespreking plaats tussen het Land, de NPMNA en een potentiële koper over de verkoop van het hotel. Het Land werd bij deze bespreking vertegenwoordigd door Blok.
Volgens Blok waren de doelstellingen van het Land met betrekking tot de verkoop drieledig:

1. verlost te worden van de verstrekte garantie;
2. er voor te zorgen dat de voor het Land beschikbare KABNA-fondsen niet langer werden aangewend voor het hotel;
3. er voor te zorgen dat het hotel zou worden opgeknapt tot een eerste klas internationaal hotel.

Voorstellen die niet zouden leiden tot realisatie van deze doelstellingen zouden voor het Land onacceptabel zijn.
Tijdens deze bespreking deelde de NPMNA mee dat zij geen geld meer voor het hotel beschikbaar wenste te stellen. Het resultaat van de bespreking was dat er werd afgesproken dat er verder zou worden onderhandeld. Deze onderhandelingen leidden uiteindelijk niet tot een concreet resultaat.

Op 20 oktober 1995 deelde OPM aan Dutchco mee dat zij bereid was om aan Dutchco een in aandelen converteerbaar achtergesteld krediet te verstrekken van US$ 4,135 miljoen. De achterstelling had alleen betrekking op de vorderingen van de NIB. Met alle andere vorderingen zou het verstrekte krediet gelijk in rang zijn.

Het beschikbaar gestelde krediet moest worden gebruikt voor de renovatie van het hotel (US$ 3 miljoen) en de te verwachten 'cash flow'-tekorten (US$ 1,135 miljoen). Op 4 december 1995 verstrekte OPM aan Dutchco nogmaals een in aandelen converteerbaar achtergesteld krediet. Ditmaal van US$ 0,8 miljoen. Het krediet moest worden gebruikt voor de betaling van de door Dutchco verschuldigde rente op de door OPM aan Dutchco verstrekte lening van US$ 12 miljoen. Van de beschikbaar gestelde bedragen had Dutchco eind 1995 US$ 2,928 miljoen en US$ 0,8 miljoen opgenomen.

Eind maart 1996 waren de onderhandelingen tussen het Land en Nederland met betrekking tot de overname van het hotel door het Land vergevorderd. Op 26 maart 1996 stuurde Nederland een, getekende, concept-overeenkomst: 'Overeenkomst met betrekking tot Dutchco Caribbean N.V.' Het Land had hier nog wat bedenkingen bij. In het voorstel van Nederland werd uitgegaan van overdracht van de aandelen van Dutchco aan een door het Land aan te wijzen rechtspersoon. Aangezien het Land niet bekend was met de financiële gevolgen van onder andere de bestaande contracten van exploitatie van het hotel en het casino ging haar voorkeur uit naar overname van de activa van Dutchco. Hiervan uitgaande deed het Land op 27 maart 1996 een, getekend, tegenvoorstel. Beide overeenkomsten kwamen in zeer grote lijnen overeen, maar leidden niet tot een definitieve overeenkomst. De Rekenkamer trof geen verdere stukken aan waaruit zou moeten blijken waarom deze overeenkomst uiteindelijk niet doorging.

De NPMNA stuurde op 12 augustus 1996 een nota aangaande de verkoop van het hotel aan de minister van Economische Zaken. De aanleiding van deze nota was het feit dat het exploitatieresultaat van het hotel onvoldoende was. De daaruit ontstane tekorten werden tot dan toe opgevangen door de inzet van Nederlandse begrotingsgelden. De Nederlandse overheid wilde daaraan met instemming van de Arubaanse regering een einde gemaakt hebben vóór eind 1996. Volgens deze nota wilde de Arubaanse regering bovendien vóór eind 1996 de hotelgarantieproblematiek hebben opgelost. Dit laatste zou alleen kunnen door aflossing van de NIB-lening. De enige reële mogelijkheid om deze doelstellingen [illegible] kunnen verwezenlijken was verkoop van het hotel tegen de best mogelijke prijs.
In de nota werd vervolgens een plan van aanpak voorgesteld om te bereiken dat de verkoop van het hotel vóór het einde van 1996 geheel gerealiseerd zou zijn. Verkoop van het hotel zou moeten geschieden met de minst mogelijke schade voor de Arubaanse en Nederlandse overheid, alsmede Dutchco. Er waren al contacten met een mogelijke kandidaat. Voorgesteld werd dat het Land de onderhandelingen over de verkoop verder zou voeren. De verkoopprijs van het hotel zou eigenlijk voldoende moeten zijn om de NIB-lening te kunnen aflossen, ongeveer US$ 26,5 miljoen. Tevens zou uit de opbrengst ook het bedrag van US$ 6 miljoen, dat al eerder tussen Nederland en het Land was overeengekomen als betaling voor de beëindiging van de voor risico van Nederland via de NPMNA en OPM verschafte financieringen, moeten kunnen worden betaald.
In de maanden augustus tot en met november 1996 vonden er vervolgens uitputtende onderhandelingen plaats tussen het Land en Nederland. Deze onderhandelingen leidden uiteindelijk tot de op 29 november 1996 gesloten 'Overeenkomst tussen het Land Aruba en de Staat der Nederlanden inzake Dutchco N.V. (Dutchco)'.
De belangrijkste punten van de overeenkomst waren:
1. Het Land koopt voor Afl. 1 de aandelen Dutchco van OPM;
2. Het Land betaalt US$ 28 miljoen aan de NPMNA;

3. Direct na ontvangst van het geld zorgt de Staat der Nederlanden ervoor dat de NIB, de NPMNA en OPM finale kwijting geven voor hun vorderingen op Dutchco, alsmede dat er geen aanspraken jegens Dutchco of het Land geldend zullen worden gemaakt door de NCM of eventuele andere instellingen in de Nederlandse overheidssfeer.

Op 16 december 1996 vond de formele uitvoering van de op 29 november 1996 gesloten overeenkomst plaats. De door het Land verrichte betaling van US$ 28 miljoen geschiedde ten laste van het Garantiefonds. De minister van Economische Zaken had de Centrale Bank van Aruba (CBA) opdracht gegeven tot uitbetaling. De daadwerkelijke uitbetaling zou moeten plaatsvinden nadat de CBA daartoe nadere instructies van Blok had ontvangen. Op 16 december 1996 zond Blok deze instructies naar de CBA. De betaling werd conform de instructies op dezelfde dag door de CBA uitgevoerd.
Conform artikel 1, tweede lid, van de 'Landsverordening van 14 juli 1995 houdende instelling van drie begrotingsfondsen' wordt het Garantiefonds beheerd door de minister van Financiën. Alleen de minister van Financiën was derhalve bevoegd om de betalingsopdracht te verstrekken. Uit de beschikbare stukken bleek niet dat de minister van Financiën de minister van Economische Zaken had gemachtigd om ten laste van het Garantiefonds betalingen te verrichten. De minister van Economische Zaken was derhalve niet bevoegd om deze opdracht te verstrekken.
Door het uitvoeren van de door de minister van Economische Zaken verstrekte opdracht handelde de CBA ook in strijd met de eerder genoemde landsverordening aangaande de drie begrotingsfondsen.

Kanttekeningen

De raming van de met de overeenkomst met A.T. Blok Technical Advisers Group N.V. gepaard gaande kosten bedroeg meer dan Afl. 100.000. Volgens artikel 25 van de CV 1989 wordt een dienstverlening, waarvan de geraamde kosten Afl. 100.000 of meer bedragen, slechts toegewezen nadat daartoe een openbare aanbesteding is gehouden. Volgens artikel 26 van de CV 1989 kan op een aantal gronden van een openbare aanbesteding worden afgezien. Er dient dan echter wel een ministeriële beschikking te worden opgemaakt waarin wordt aangegeven op welke gronden van de aanbesteding is afgezien. De Rekenkamer heeft noch stukken aangetroffen waaruit zou moeten blijken dat er een openbare aanbesteding aan de overeenkomst was voorafgegaan, noch een ministeriële beschikking die aangaf waarom in dit geval van een openbare aanbesteding was afgezien.

De Rekenkamer trof geen nadere gegevens en/of beleidsuitgangspunten aan omtrent de specifieke plannen van het Land met het hotel. Het was de Rekenkamer derhalve niet bekend op grond waarvan de door Blok geformuleerde doelstellingen tot stand waren gekomen.
In hoeverre Blok was gemachtigd om namens het Land te handelen was de Rekenkamer niet bekend. Nadere informatie over de inschakeling van Blok en over de aan hem verstrekte bevoegdheden trof de Rekenkamer namelijk niet aan.

De Rekenkamer constateerde dat bij het sluiten van de overeenkomst tussen het Land en Nederland werd afgeweken van de CV 1989. Het Land betaalde voor de aandelen Dutchco Afl. 1. Voor deze aankoop was derhalve conform artikel 27, tweede lid, van de CV 1989 een machtiging, verkregen bij landsbesluit, noodzakelijk.
Aangezien de betaling van het Land van US$ 28 miljoen aan de NPMNA onverbrekelijk met de aankoop van de aandelen samenhing kon worden gesteld dat het Land voor US$ 28 miljoen deelnam in Dutchco.

In dit geval was, conform artikel 27, eerste lid, van de CV 1989 een machtiging, verkregen bij landsverordening, noodzakelijk. Een dergelijke machtiging trof de Rekenkamer niet aan.
De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken dat de minister van Economische Zaken overleg had gepleegd met de minister van Financiën dan wel handelde in overeenstemming met de wensen van de minister van Financiën. Dit is in strijd met de CV 1989.

Bij 'Landsverordening van 3 september 1998 houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken in verband met de aankoop van aandelen in Dutchco N.V.' werden de ministers van Financiën en Economische Zaken alsnog met terugwerkende kracht gemachtigd met betrekking tot de door hen in 1992, 1996 en 1997 verrichte transacties.
Alhoewel met deze landsverordening aan de formele vereisten van de CV 1989 was voldaan is de Rekenkamer van mening dat de betrokken ministers toch in strijd met de CV 1989 hadden gehandeld. De benodigde machtigingen moeten vooraf worden verstrekt en niet pas jaren nadat de daarop betrekking hebbende besluiten zijn genomen. Alleen op deze wijze kunnen de Staten hun controlerende functie uitoefenen.

Alhoewel Nederland in eerdere stukken steeds naar voren bracht dat, conform de in 1992 tussen het Land en Nederland gemaakte afspraken, de middelen die aan Dutchco via OPM waren verstrekt en die (nog) niet ten laste van de Nederlandse begroting waren gekomen ten laste van de begrotingsallocatie bij KABNA ten behoeve van het Land zouden worden gebracht, bleek dit niet uit de op 29 november 1996 afgesloten overeenkomst. De Rekenkamer achtte dit een gemis temeer daar, zoals later bleek, omtrent dit punt verschil van mening bestond tussen het Land en Nederland. Zo vroeg de minister van Economische Zaken en Toerisme op 11 juni 1998 aan de minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uitleg over een transactie die in de slotwet 1996 van KABNA was opgenomen. Het betrof hier een transactie, opgenomen onder artikel 02.07 'Leningen en deelnemingen', met betrekking tot de aankoop van het Radisson-hotel van US$ 10 miljoen die volgens de minister niet te herleiden was tot de overeenkomst van 29 november 1996.

Een kosten-/baten-analyse van het project, met daarbij een afweging van verschillende alternatieven vond vooraf niet plaats. Hierdoor was vooraf niet duidelijk hoeveel de gekozen oplossing het Land in totaal zou gaan kosten.
Het was niet duidelijk waar de hoogte van het door het Land betaalde bedrag, US$ 28 miljoen, op was gebaseerd. Op verzoek van Blok had een accountantskantoor nog wel een onderzoek uitgevoerd met als doel *"to assist you in evaluating the USD 28 million take-over price the Aruban Government paid for the shares of Dutchco N.V."*, maar de opdracht tot dit onderzoek en derhalve ook het daadwerkelijke onderzoek vond pas plaats nadat de overeenkomst was gesloten. De uitkomsten van het onderzoek zouden derhalve geen invloed kunnen hebben op de hoogte van het overeengekomen bedrag. In haar rapport deed het accountantskantoor overigens ook geen uitspraak over de aanvaardbaarheid van het bedrag.

De opdracht tot betaling van US$ 28 miljoen was onbevoegd verstrekt. De CBA handelde in strijd met de 'Landsverordening van 14 juli 1995 houdende instelling van drie begrotingsfondsen'.

Oprichting 'Partnership'

Op 8 januari 1997 stuurde Blok financiële informatie aangaande het hotel aan diverse bedrijven waarin werd gevraagd om, indien ze belangstelling hadden om deel te nemen in het project, contact met hem op te nemen. Een reactie op dit verzoek trof de Rekenkamer niet aan. Uit de stukken werd ook niet duidelijk wat het project exact in zou gaan houden.

Op 11 februari 1997 verstrekte het Land een vrijwaring aan Blok. In deze vrijwaring verklaarde het Land onder andere dat *"Aruba is gehouden om Blok te vrijwaren en schadeloos te stellen terzake van alle met de onderhavige overeenkomst* [bedoeld wordt hier de overeenkomst tussen het Land en Blok van 5 januari 1995] *samenhangende vorderingen van derden en alle daarmee verband houdende financiële gevolgen".*

De vrijwaring was ondertekend door de minister-president en door alle ministers met uitzondering van de minister van Algemene Zaken. Een motivering waarom deze vrijwaring aan Blok werd verstrekt trof de Rekenkamer niet aan.

Kanttekening

Het zonder nadere onderbouwing en zonder tussenkomst van de Staten verstrekken van een dergelijke vergaande vrijwaring, waar grote financiële verplichtingen voor het Land uit kunnen voortvloeien is in strijd met de comptabiliteitsvoorschriften. De vrijwaring was niet gelimiteerd tot een bepaalde periode. Conform de CV 1989 kunnen overeenkomsten slechts worden aangegaan voor een periode van niet langer dan 5 jaar. De onderhavige vrijwaringsovereenkomst had dan ook tot maximaal voor een periode van 5 jaar afgesloten kunnen worden. Deze vrijwaring had nimmer kunnen worden afgegeven zonder goedkeuring vooraf van de Staten.

Overdracht hotel

Namens het Land werden door Blok in de loop van 1996 en 1997 met een aantal gegadigden diverse besprekingen gevoerd over de verkoop van het hotel. Deze besprekingen leidden uiteindelijk tot een tweetal, niet geheel vergelijkbare, aanbiedingen.

Op 24 juni 1997 besloot de ministerraad akkoord te gaan met de 'verkoop' van het hotel aan Radisson. Zij nam dit besluit op basis van een door Blok opgesteld advies.

Kanttekeningen

De Rekenkamer trof slechts zeer summiere informatie aan omtrent de wijze waarop de 'verkoop' van het hotel had plaatsgevonden. Enigerlei vorm van openbare aanbesteding had niet plaatsgevonden. Aan de aanbieders waren geen eisen gesteld waaraan de aanbiedingen zouden moeten voldoen. Dit leidde er toe dat de twee aanbiedingen niet geheel vergelijkbaar waren. Ook was er niets voorgeschreven omtrent het tijdstip waarop de aanbiedingen moesten worden gedaan.

De motivering van de keuze voor Radisson boven de andere aanbieder was zeer summier en niet zakelijk onderbouwd. Een duidelijke kosten-/baten-analyse op basis van de twee aanbiedingen had niet plaatsgevonden. De Rekenkamer acht het niet zorgvuldig dat de ministerraad haar besluit nam op basis van een dergelijke summiere motivering.

De gekozen optie hield onder andere in dat het Land middels Dutchco voor een bepaald percentage deel zou nemen in de onderneming die het hotel zou gaan exploiteren. Het deelnemen in puur commerciële ondernemingen behoort niet tot de primaire taak van het Land.

Bovendien is dit ook strijdig met de privatiseringsgedachte van de overheid. De overheid is geen ondernemer en dient het ondernemen over te laten aan de private sector. Een onderbouwing waarom in dit geval van deze gedachte werd afgeweken trof de Rekenkamer niet aan.

Op 25 juni 1997 informeerde de minister van Economische Zaken als vertegenwoordiger van het Land, zijnde de enige aandeelhouder van Dutchco, de directeur van Dutchco dat Blok was gemachtigd om namens het Land de onderhandelingen te voeren betreffende de verkoop van het hotel.
De directeur van Dutchco werd verzocht om een overeenkomst te sluiten met Blok zodat hij zijn kosten rechtstreeks bij Dutchco in rekening kon brengen. De overeenkomst tussen Dutchco en Blok met als ingangsdatum 24 juni 1997 werd op 10 juli 1997 gesloten. Het overeengekomen tarief per uur was US$ 200. Als adviseur van de minister van Economische Zaken bedroeg zijn honorarium Afl. 7.500 per maand uitgaande van een werkweek van 20 uur; dit is circa Afl. 90 per uur.

Het stuk waarbij Blok werd gemachtigd om namens het Land de onderhandelingen te voeren betreffende de 'verkoop' van het hotel trof de Rekenkamer niet aan.
De Rekenkamer constateerde dat de minister, als vertegenwoordiger van de aandeelhouder, zich rechtstreeks bemoeide met de gang van zaken bij Dutchco. Statutair was het bestuur van de vennootschap echter opgedragen aan een directie, bestaande uit één of meer directeuren. De aandeelhouders konden via de algemene vergadering van aandeelhouders invloed uitoefenen. Daarnaast was de directie bevoegd de aandeelhouders te raadplegen op andere wijze dan door het houden van een algemene vergadering. Uit de aanwezige informatie bleek niet dat de directie van Dutchco de aandeelhouder had gevraagd om een overeenkomst met Blok te mogen aangaan. De Rekenkamer acht deze rechtstreekse inmenging niet gewenst.
Aangezien het op 5 januari 1995 afgesloten contract tussen Blok en het Land, ingangsdatum 14 september 1994, formeel niet was beëindigd had Blok vanaf 24 juni 1997 dus twee, al dan niet directe, contracten met het Land voor het uitvoeren van nagenoeg dezelfde werkzaamheden. Alhoewel de vaste maandelijkse vergoeding waar Blok uit hoofde van het contract van 5 januari 1995 recht op had met ingang van 1 juli 1997 niet langer werd betaald acht de Rekenkamer dit geen wenselijke situatie. Ter vermijding van alle onduidelijkheden was het beter geweest om het contract tussen Blok en het Land formeel te beëindigen.

Aangezien Blok, ondanks het feit dat hij sedertdien voor zijn werkzaamheden werd betaald door Dutchco, zich naar buiten toe nog steeds presenteerde als adviseur van de minister van Economische Zaken was de Rekenkamer van mening dat het voor de zuiverheid beter was geweest indien Blok zich zou presenteren als vertegenwoordiger van Dutchco. Of indien hij nog steeds optrad als adviseur van de minister dat zijn kosten, net als voorheen, ten laste zouden zijn gekomen van de begroting van de minister. Op deze wijze zou er ook geen misverstand kunnen ontstaan namens wie Blok optrad en aan wie hij verantwoording verschuldigd was.

'Memorandum of Understanding Partnership'

Blok en Radisson tekenden op 28 augustus 1997 een 'Memorandum of Understanding' betreffende een op te richten 'Partnership'. In het memo werden zaken behandeld als de toekomstige eigenaarschap, management-overeenkomst, de aankoop van het hotel en de herkomst en gebruik van de gelden.
De op te richten 'Partnership' zou eigenaar van het hotel worden en zou zorg dragen voor een grondige renovatie van het hotel. Het Land zou via Dutchco deelnemen in de op te richten 'Partnership'.

De totale kosten van het project zouden US$ 70 miljoen gaan bedragen. Hiervan was US$ 35 miljoen bestemd voor de aankoop van het hotel, US$ 32 miljoen voor de renovatie en US$ 3 miljoen voor werkkapitaal. De 'Partnership' zou hiervan US$ 35 miljoen voor zijn rekening nemen. De resterende US$ 35 miljoen zou door middel van een hypothecaire lening worden gefinancierd.

Lening Air Aruba

Op 8 september 1997 sloot Dutchco een leningsovereenkomst met een consortium van drie Arubaanse banken. Deze overeenkomst hield in dat Dutchco maximaal US$ 8,5 miljoen kon lenen.
In de leningsovereenkomst werd de doelstelling van de lening omschreven als: *"The purpose of the loan is to make an intercompany loan to a sister company and to make capital expenditures to the Radisson Aruba Caribbean Resort and Casino"*. De lening betrof een hypotheeklening met het hotel als onderpand. De lening zou gebruikt worden voor een lening van Dutchco aan Air Aruba N.V. (Air Aruba). In de leningsovereenkomst was tevens opgenomen dat de deelnemende banken al hun uitstaande vorderingen, inclusief rente, op Air Aruba met deze leningen konden verrekenen. In totaal ging het hier om een bedrag van US$ 1,1 miljoen.
De leningsovereenkomst werd namens Dutchco ondertekend door de directeur en door Blok in zijn hoedanigheid van adviseur van de minister van Economische Zaken.
Van de in totaal beschikbaar gestelde US$ 8,5 miljoen was door Dutchco US$ 7,9 miljoen opgenomen. Het grootste gedeelte van dit bedrag werd door Dutchco gebruikt voor het verstrekken van een lening aan Air Aruba. Eind 1997 bedroeg de lening van Dutchco aan Air Aruba, inclusief kosten en rente, US$ 7,5 miljoen.
De gegevens van Dutchco en Air Aruba aangaande deze lening sloten niet aan. Air Aruba bevestigde op 8 april 1998 dat zij Afl. 10.179.294 van Dutchco had ontvangen. Dit betrof het bedrag dat Air Aruba daadwerkelijk had ontvangen. De bedragen die de banken met deze lening hadden verrekend zaten hier niet in. Dutchco had deze bedragen wel meegenomen in haar vordering op Air Aruba. Tevens bracht Dutchco aan Air Aruba rente en kosten in rekening. Het ontbreken van een leningsovereenkomst tussen Dutchco en Air Aruba was waarschijnlijk één van de redenen voor deze verschillen in interpretatie.

Kanttekening

De reden waarom Blok de leningsovereenkomst mede ondertekende was de Rekenkamer niet bekend. Als adviseur van de minister had hij geen formele zeggenschap binnen Dutchco. Ook was hij, voorzover de Rekenkamer bekend, niet gemachtigd om namens Dutchco te handelen. Derhalve voegde zijn handtekening niets toe aan de overeenkomst.
Ten tijde van het sluiten van de leningsovereenkomst was Blok door Dutchco ingehuurd als adviseur, was hij adviseur van de minister van Economische Zaken en commissaris bij Air Aruba. Deze opeenstapeling van functies brengt het risico met zich mee dat niet altijd duidelijk is welke belangen wanneer worden behartigd en dienen derhalve zoveel mogelijk te worden vermeden.
Oorspronkelijk voorzag de doelstelling van Dutchco niet in het verstrekken van leningen. Het statutaire doel van Dutchco betrof onder andere het kopen, verkopen, exploiteren van alle voorzieningen en inrichtingen voor recreatie en toerisme en het verlenen van alle soorten diensten, op enigerlei wijze verband houdende met recreatie en toerisme. Het uitlenen van geld behoorde derhalve niet tot de doelstellingen van Dutchco. Met de statutenwijziging van maart 1997 had Dutchco echter wel die mogelijkheid gekregen. Het leek er op dat deze statutenwijziging louter en alleen had plaatsgevonden om Dutchco de mogelijkheid te geven aan Air Aruba een lening te verstrekken.

Deze suggestie werd nog versterkt door het feit dat in juli 1998 de statuten van Dutchco weer werden gewijzigd. Het uitlenen van gelden was vanaf die tijd niet langer meer mogelijk.
De door Dutchco aan Air Aruba verstrekte lening was niet vastgelegd in een overeenkomst. Tussen beide partijen bestond verschil van mening over het bedrag dat als lening moest worden aangemerkt.

Renovatie hotel/Oprichting Crescendo/'Partnership'

Wegens de geplande renovatie zou het hotel van 1 maart 1998 tot 1 december 1998 dicht zijn. In verband hiermee sloten Dutchco en de vakbond van het personeel op 21 november 1997 een overeenkomst betreffende de betaling van het personeel in deze periode. Overeengekomen werd dat Dutchco de lonen van de werknemers van het hotel gedurende de renovatie-periode voor haar rekening zou nemen.
Een afweging van de voor- en nadelen van deze overeenkomst alsmede een overzicht van de uit deze overeenkomst voortvloeiende extra kosten trof de Rekenkamer niet aan. Ook kon niet worden vastgesteld of eventuele andere alternatieven waren overwogen.

Dutchco richtte op 27 maart 1998 Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo) op. De nieuwe vennootschap had als doelstelling: *"Het uitsluitend optreden als beherend vennoot van Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership ('Partnership'), een limited partnership opgericht naar de wetten van de staat Delaware".*

Dutchco en de operator van het casino, Global Entertainment Group N.V. (Global), sloten op 22 april 1998 een overeenkomst in verband met de tijdelijke sluiting van het hotel. Overeengekomen werd dat Dutchco aan Global US$ 250.000 zou betalen. Tevens zou Dutchco aan Global een rentedragende lening verstrekken van US$ 500.000. De ingangsdatum van de lening was 15 augustus 1998 en de lening moest één jaar na dato worden terugbetaald. Global zou de ontvangen bedragen gebruiken voor de betaling van het loon van het casino-personeel gedurende de renovatie-periode. Verder was overeengekomen dat Dutchco de renovatie van het casino tot een bedrag van US$ 1,5 miljoen zou financieren.
Als tegenprestatie kreeg Dutchco een optie op 100.000 aandelen Global Casino's Inc. Deze optie gaf Dutchco het recht om binnen 5 jaar 100.000 aandelen te kopen tegen een prijs van US$ 3 per aandeel.

Op 30 april 1998 werd met het ondertekenen van de 'Agreement of Limited Partnership of Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership' ('Partnership Agreement') de 'Partnership' opgericht. Voor een samenvatting van de 'Partnership Agreement' wordt verwezen naar bijlage 7.
De 'Partnership' was een onder de wetten van de Amerikaanse staat Delaware opgerichte vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. De 'Partnership' had als doelstelling het verwerven, renoveren en exploiteren van het hotel. De partners waren Crescendo, Dutchco, Radisson Aruba LLC en Radisson Curaçao LLC. De twee laatstgenoemde partners waren door Radisson speciaal voor deelname in de 'partnership' opgerichte ondernemingen. Crescendo was de 'general partner' en trad op als beherend vennoot van de 'Partnership'. De anderen waren 'limited partners'. Het aandelenkapitaal was onderverdeeld in de categorieën A (A1 en A2), B en C en bedroeg bij oprichting US$ 30 miljoen. Crescendo nam voor 0,1% deel, Radisson Aruba LLC voor 16,665% (aandelen A1, ter waarde van US$ 5 miljoen), Radisson Curaçao LLC ook voor 16,665% (aandelen A2, ter waarde van US$ 5 miljoen) en Dutchco voor 66,57% (aandelen B, 50% ter waarde van US$ 15 miljoen en aandelen C, 16,57% ter waarde van US$ 5 miljoen). Door Dutchco werd het hotel, inclusief de op het hotel drukkende hypotheek in verband met de door Dutchco aan Air Aruba verstrekte lening, in de 'Partnership' ingebracht.

Onder de inbreng van het hotel waren ook begrepen de volledige inventaris, alle op het complex aanwezige roerende goederen en het recht op exploitatie van een casino. Verder garandeerde Dutchco dat de inbreng vrij was van alle mogelijke claims.
In verband hiermee moest Dutchco nog zorg dragen voor de verwijdering van drie ondergrondse opslagtanks. De kosten hiervan werden door Dutchco geraamd op US$ 350.000.
De waarde van het hotel was bij de inbreng bepaald op US$ 35 miljoen. De Rekenkamer trof geen gegevens aan op basis waarvan kon worden vastgesteld hoe de waardering van het hotel tot stand was gekomen.

In verband met de deelname van Dutchco in de 'Partnership' had Dutchco een stortingsverplichting van US$ 20 miljoen. Met de inbreng van het hotel ter waarde van US$ 35 miljoen in de 'Partnership' had Dutchco dus nog US$ 15 miljoen te vorderen van de 'Partnership'. Hiervan is een bedrag van US$ 10 miljoen uitgekeerd aan Dutchco. Met dit bedrag werd vervolgens de op het hotel drukkende hypotheeklening ten behoeve van Air Aruba afgelost. Het resterende bedrag van US$ 5 miljoen zou later worden uitgekeerd.

De 'Partnership' sloot op 30 april 1998 met Radisson International Management Inc. een overeenkomst voor de exploitatie van het hotel, de 'International Management and Royalty Agreement'. Voor een samenvatting van de 'International Management and Royalty Agreement' wordt verwezen naar bijlage 8.

Op 4 mei 1998 sloten het Land en Dutchco een overeenkomst, de 'Amended and Restated Redevelopment Agreement', met betrekking tot de renovatie van het hotel. Voor een samenvatting van de 'Redevelopment Agreement' wordt verwezen naar bijlage 9.
Overeengekomen werd dat Dutchco of de 'Partnership' het hotel zou renoveren en dat het Land met Dutchco zou samenwerken zodat de renovatie op een 'fast-track basis' kon worden uitgevoerd. Zo zegde de ministerraad toe dat zij na ontvangst van de benodigde aanvragen alle, voor het constructiepersoneel noodzakelijke, werkvergunningen zou verstrekken. Ook verplichtte de ministerraad zich ertoe om alle andere voor de renovatie en exploitatie van het hotel benodigde vergunningen te verstrekken. Tevens zegde de ministerraad toe om de 'Landsverordening renovatie hotels en aanverwante gelegenheden' weer in werking te stellen en vrijstelling van invoerrechten op materialen, gebruikt voor de renovatie, te verlenen. Ook werd door de ministerraad toegezegd dat zij alle wettelijk toegestane faciliteiten of subsidies, inclusief maar niet gelimiteerd tot de faciliteiten zoals geregeld in de 'Landsverordening winstbelasting', aan Dutchco, de partners en de deelnemers zou toekennen. Deze toezegging betrof echter alleen die faciliteiten die reeds beschikbaar waren voor de andere hotels op Aruba.

Het recht van erfpacht werd door Dutchco op 6 mei 1998 overgedragen aan de 'Partnership'. De vereiste toestemming voor deze overdracht was verleend door de minister van Justitie en Publieke Werken.

Op verzoek van de advocaat van Credit Suisse First Boston (CS First Boston), de beoogde financier van het Radisson-project, bevestigden de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën op 12 mei 1998 dat het Land CS First Boston schadeloos zou stellen indien de parlementaire goedkeuringen of landsverordeningen, noodzakelijk voor de financiering en renovatie van het hotel, niet zouden worden verstrekt.

In opdracht van de minister van Economische Zaken en Toerisme en Dutchco voerde Coopers & Lybrand LLP Hospitality Consulting (Coopers) een onderzoek uit om de waarde van het hotel na de geplande renovatie van US$ 28,9 miljoen vast te stellen. Zij rapporteerde over dit onderzoek op 27 mei 1998. Op basis van dit onderzoek concludeerde Coopers dat het hotel na de renovatie een geschatte waarde zou hebben van US$ 64,3 miljoen.

Op 19 juni 1998 deelde de minister van Financiën aan Dutchco mee dat de door het Land op 16 december 1996 aan de NIB en de NPMNA ten behoeve van Dutchco gedane betaling van US$ 28 miljoen moest worden aangemerkt als een lening van het Land aan Dutchco. De voorwaarden, waaronder de lening werd verstrekt, waren:

1. terugbetaling binnen 60 maanden na 16 december 1998;
2. interest 6% per jaar.

De minister bevestigde tevens dat alle door Dutchco terzake van de lening van Dutchco aan Air Aruba betaalde gelden, hoofdsom, interest en kosten, inclusief kosten van juridische bijstand verrekend zouden worden met de vordering die het Land op Dutchco had. Door Dutchco de door haar aan Air Aruba verstrekte lening te laten verrekenen met de vordering van het Land op Dutchco verstrekte de minister (namens het Land) indirect een lening aan Air Aruba.
Met betrekking tot deze transacties merkte de minister nog op dat deze nog door de Staten dienden te worden geratificeerd middels een landsverordening. In het kader van de behandeling van deze landsverordening zouden tevens de definitieve overeenkomsten aangaande deze transacties worden opgesteld.

Op 29 juni 1998 verstrekte de Caribbean Mercantile Bank N.V. (CMB) een overbruggingskrediet van Afl. 5,4 miljoen aan de 'Partnership'. In verband met dit overbruggingskrediet verstrekte de ministerraad op [redacted] juli 1998 een zogeheten 'Letter of comfort' aan de CMB. Hierin verklaarde de ministerraad dat zij haar best zou doen, inclusief het verstrekken van extra middelen aan de 'Partnership' mocht dat nodig zijn, om te garanderen dat de 'Partnership' aan haar terugbetalingsverplichtingen zou voldoen. Tevens deelde de ministerraad hierin mee dat de 'Letter of comfort' geen directe financiële garantie van het Land ten aanzien van de verplichting van de 'Partnership' met betrekking tot het overbruggingskrediet was.
Een duidelijke motivering waarom het Land deze 'Letter of comfort' verstrekte trof de Rekenkamer niet aan.

Door de wijziging van de doelstelling was het voor Dutchco niet meer mogelijk om geld uit te lenen aan zustermaatschappijen. De eerder in maart 1997 gedane statutenwijziging werd met deze wijziging derhalve teniet gedaan.

De 'Partnership' sloot op 13 augustus 1998 een hypotheeklening ter hoogte van US$ 47 miljoen af bij Aruba LLM Holdings B.V., een 100% dochter van CS First Boston. De opbrengst van de hypotheeklening zou gebruikt worden voor de aankoop en de renovatie van het hotel.
Als verplichting voor het Land was in de overeenkomst opgenomen dat het Land gedurende de looptijd van de lening haar 100% belang in Dutchco moest behouden en via Dutchco voor minimaal 1/6 deel moest blijven deelnemen in de 'Partnership'.
De Rekenkamer trof geen gegevens aan op basis waarvan kon worden vastgesteld op welke gronden men tot de keuze van CS First Boston was gekomen.

Op 13 augustus 1998 werd ook de op 30 april 1998 afgesloten 'Partnership Agreement' aangepast.

Zo werd overeengekomen dat van het bedrag van US$ 5 miljoen waar Dutchco nog recht op had US$ 2 miljoen kon worden uitgekeerd. Het resterende bedrag van US$ 3 miljoen zou pas na voltooiing van de renovatie en indien de 'Partnership' op dat moment over voldoende middelen zou beschikken worden uitgekeerd. Indien de middelen van de 'Partnership' niet toereikend zouden zijn om de renovatie te bekostigen dan zou van de partners een aanvullende bijdrage worden gevraagd. In dat geval zou het Dutchco toekomende bedrag van US$ 3 miljoen als bijdrage van Dutchco worden beschouwd en derhalve niet aan Dutchco worden uitbetaald. Tevens was nu in de 'Partnership Agreement' opgenomen dat indien een partner een aanvullende kapitaalbijdrage niet zou kunnen betalen één van de andere partners deze bijdrage voor haar rekening zou kunnen nemen. Hierbij zou deze partner het recht krijgen om deze bijdrage om te zetten in aandelenkapitaal ten koste van het aandelenkapitaal van de partner die in gebreke was gebleven. Overeengekomen was dat deze omzetting zou plaatsvinden vermenigvuldigd met de factor drie. De Rekenkamer trof geen onderbouwing van de factor drie aan.

Naar aanleiding van gerezen problemen tussen Global en Dutchco werd de overeenkomst met Global betreffende de lease van het casino op 20 november 1998 afgekocht. In het kader van de afkoopregeling betaalde Dutchco US$ 0,4 miljoen aan Global. Verder hoefde Global de door Dutchco verstrekte lening (US$ 500.000 tegen een rentepercentage van 9% per jaar) niet terug te betalen en was de optie van Dutchco op 100.000 aandelen Global komen te vervallen.
Als gevolg van het beëindigen van de overeenkomst met Global zou het casino-personeel worden ontslagen. De regering wenste dit te voorkomen. Als gevolg hiervan werden de kosten van het casino-personeel overgenomen door Dutchco. Een onderbouwing van dit besluit alsmede een overzicht van de uit deze beslissing voortvloeiende extra kosten trof de Rekenkamer niet aan. Ook kon niet worden vastgesteld of eventuele andere alternatieven waren overwogen.

Eind 1998 bleek dat de renovatie meer ging kosten dan in eerste instantie begroot. De meerkosten bedroegen ongeveer US$ 12,5 miljoen. Naar aanleiding hiervan werd de 'Partnership Agreement' op 15 december 1998 nogmaals gewijzigd. Overeengekomen werd om het extra benodigde bedrag als aanvullende kapitaalbijdrage te storten. Conform de deelname in de 'Partnership' zou Dutchco hiervan 2/3 deel, US$ 8,3 miljoen, moeten storten en de Radisson partners 1/3 deel, US$ 4,2 miljoen. Van het voor haar rekening komende bedrag kon Dutchco US$ 4,1 miljoen storten. Dit bedrag was opgebouwd uit de gelden, US$ 3 miljoen, die Dutchco nog tegoed had in verband met de inbreng van het hotel en de door Dutchco betaalde kosten, US$ 1,1 miljoen, in verband met de afkoop van de Global die door de 'Partnership' werden vergoed. Aangezien Dutchco onvoldoende middelen bezat om het restant, US$ 4,2 miljoen, te storten en het Land geen aanvullende middelen aan Dutchco kon of wilde verstrekken bleef Dutchco ten aanzien van dit bedrag in gebreke. Dit bedrag werd vervolgens door Radisson voor haar rekening genomen. Radisson maakte hierbij gebruik van de mogelijkheid om een gedeelte van de voor Dutchco betaalde kapitaalbijdrage om te zetten in aandelenkapitaal, vermenigvuldigd met de factor drie, zoals bij de eerdere wijziging van de 'Partnership Agreement' overeengekomen. Van de door Radisson betaalde US$ 4,2 miljoen werd US$ 1,66 miljoen omgezet in aandelenkapitaal, hetgeen vermenigvuldigd met de factor drie Radisson US$ 5 miljoen aandelenkapitaal opleverde. Dit ging ten koste van het aandelenkapitaal van Dutchco. Per saldo had Dutchco na de transactie nog een belang van 49,95% in de 'Partnership' en had Radisson ook een belang van 49,95% in de 'Partnership' verkregen. Het restant van het door Radisson voor Dutchco betaalde bedrag, US$ 2,5 miljoen, was Dutchco nog verschuldigd aan Radisson.
In de nieuwe 'Partnership Agreement' werd overeengekomen dat toekomstige omzettingen maximaal met de factor twee in plaats van drie kunnen plaatsvinden. Ook deze factorwijziging was niet onderbouwd.

Verder was nog overeengekomen dat Dutchco, alhoewel zij nog maar een 49,95% belang in de 'Partnership' had, voor 2/3 deel in de eventuele toekomstige overschrijdingen van de constructie-kosten moet bijdragen.
Mochten de exploitatie-opbrengsten in 1999 onvoldoende zijn om alle kosten te kunnen betalen dan zou Radisson deze kosten tot een bedrag van US$ 3 miljoen financieren. Hiervan zou dus US$ 2 miljoen voor rekening van Dutchco zijn, die deze kosten dus later aan Radisson zou moeten terugbetalen. Daarnaast was Dutchco nog diverse andere bedragen schuldig aan Radisson.

Deze vorderingen zouden dus door Radisson in aandelen in de 'Partnership' kunnen worden omgezet ten koste van de aandelen van Dutchco in de 'Partnership'.

Ook was nog overeengekomen dat werkvergunningen aangevraagd voor personeel, aangetrokken voor de renovatie, binnen 10 dagen nadat de aanvraag, inclusief alle benodigde documenten, was ingediend, moesten zijn verstrekt. Mocht dit niet het geval zijn dan gaf dit Radisson het recht om alle uitstaande vorderingen op Dutchco om te zetten, tegen de factor twee, in aandelenkapitaal ten laste van Dutchco.
Het is de Rekenkamer niet duidelijk op welke wijze de minister van Justitie, door of namens wie de verblijfsvergunningen worden verstrekt, aan deze 'Partnership Agreement' is gebonden. Indien de minister de verblijfsvergunningen, bevattende een vergunning om te kunnen werken, niet binnen de daarvoor gestelde termijn verstrekte zou dit negatieve consequenties kunnen hebben voor Dutchco. Aangezien het Land voor 100% eigenaar is van Dutchco zou dit dus negatieve gevolgen voor het Land kunnen hebben. Naar de mening van de Rekenkamer werd door opname van bovenstaand artikel in de 'Partnership Agreement' de regering derhalve, op indirecte wijze, onder druk gezet om de voor de renovatie benodigde verblijfsvergunningen direct na de eerste aanvraag te verstrekken.

Kanttekeningen

Het besluit om het personeel van het hotel gedurende de renovatie door te betalen was niet onderbouwd. Ook waren eventuele alternatieven niet onderzocht.

Op het moment dat Crescendo door Dutchco werd opgericht was Dutchco volledig eigendom van het Land. De Rekenkamer is van mening dat in een dergelijk geval, de oprichting van een rechtspersoon door een 100% dochter van het Land, ook onder de werking van artikel 27 van de CV 1989 valt. Dit artikel schrijft voor dat de oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon, waarbij een geldelijk belang is gemoeld van Afl. 100.000 of meer, geschiedt met machtiging, verkregen bij landsverordening. Een dergelijke machtiging was op het moment van oprichting niet aanwezig. De oprichting van Crescendo geschiedde dus in strijd met de CV 1989.
Bij 'Landsverordening van 3 september 1998 houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken in verband met de aankoop van aandelen in Dutchco N.V.' werd de minister van Economische Zaken achteraf alsnog gemachtigd tot de oprichting van Crescendo.

Het was niet duidelijk op grond waarvan de waarde van het hotel op US$ 35 miljoen was bepaald. De Rekenkamer trof hieromtrent geen nadere gegevens aan.

De 'Redevelopment Agreement' was ondertekend door de minister-president en de ministers van Economische Zaken, Financiën en Justitie en Publieke Werken. Ten aanzien van een aantal van de toegezegde vergunningen was echter de minister van Volksgezondheid de bevoegde minister.

Niet de regering, maar de Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen kan op basis van een verklaring middels beschikking van de ministers van Financiën en Economische Zaken vrijstelling van invoerrechten en economische heffingen verlenen. Betreffende verklaring kan echter slechts worden afgegeven indien een verzoek daartoe is gedaan in een daarvoor bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgestelde periode. Ten tijde van het sluiten van de 'Redevelopment Agreement' was er geen landsbesluit, houdende algemene maatregelen, geldig.
Om een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, in werking te laten treden dient dit te worden afgekondigd, nadat de regering advies aan de Raad van Advies heeft gevraagd. De regering had de toezegging echter al gedaan voordat zij dit advies had gevraagd. Ook was de Inspecteur, die de vrijstelling zou moeten verlenen, hierbij niet betrokken.
Met het doen van de toezegging om vrijstelling van invoerrechten te verlenen handelde de regering derhalve in strijd met de wet en onzorgvuldig.

Op grond van de door de regering gedane toezegging om aan Dutchco alle wettelijk toegestane faciliteiten toe te kennen, voorzover die reeds beschikbaar waren voor andere hotels op Aruba zou Dutchco, volgens de Rekenkamer, in aanmerking kunnen komen voor vrijstelling van belasting op grond van de 'Landsverordening bevordering industrievestiging en hotelbouw 1953', de zogenaamde 'tax-holiday'.
Het toekennen van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een 'tax-holiday' was in strijd met de eerder gepropageerde doelstelling van de regering om geen nieuwe 'tax-holidays' meer te verlenen.
Door de toezegging aan CS First Boston zouden de Staten zich verplicht kunnen voelen om, ondanks eventuele bezwaren van hun kant, akkoord te gaan met de in verband met de financiering en renovatie van het hotel noodzakelijke landsverordeningen. Indien zij deze landsverordeningen niet zouden goedkeuren, zou dit immers tot verstrekkende financiële gevolgen voor het Land kunnen leiden. De Rekenkamer acht dit een ongewenste situatie.

Artikel 22, derde lid, van de CV 1989 bepaalt dat: *"tot het aangaan of verstrekken van geldleningen ten behoeve of ten laste van het Land bij of krachtens landsverordening uitsluitend wordt gemachtigd de minister van Financiën."*
Op het moment dat de minister van Financiën aan Dutchco meedeelde dat het door het Land voor Dutchco betaalde bedrag als een lening van het Land aan Dutchco diende te worden aangemerkt was de minister hiertoe niet bij landsverordening gemachtigd. De minister handelde op dat moment derhalve in strijd met de wet.
Met de 'Landsverordening van 3 september 1998 houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken in verband met de aankoop van de aandelen in Dutchco N.V.' werd de minister van Financiën alsnog gemachtigd om namens het Land de leningsovereenkomst met Dutchco aan te gaan. De Rekenkamer constateerde echter dat, ondanks het feit dat de minister nu wel formeel was gemachtigd om de leningsovereenkomst aan te gaan, er nog steeds geen formele leningsovereenkomst was opgesteld. Zonder dat de Staten hieraan hun goedkeuring hadden gegeven werd er een lening aan Air Aruba verstrekt.

De door Dutchco te betalen rente van 6% over de lening van US$ 28 miljoen was lager dan het interestpercentage dat het Land diende te betalen voor het zelf aantrekken van gelden op de binnenlandse kapitaalmarkt en was ook lager dan het rentepercentage dat in de overeenkomst regelende de verhouding tussen het Land en Dutchco werd genoemd. Het Land verstrekte derhalve een zekere vorm van rentesubsidie aan Dutchco.

Het was onduidelijk waarom het Land de 'Letter of comfort' verstrekte. Alhoewel de 'Letter of comfort' formeel niet aangemerkt kon worden als een garantie in de zin van artikel V.14 van de Staatsregeling was de Rekenkamer toch van mening dat, gezien het feit dat het Land door afgifte van deze 'Letter of comfort' een mogelijk financieel risico liep en de verwachting die door de afgifte ervan bij de CMB zou kunnen zijn gewekt, voor de afgifte hiervan een machtiging verkregen bij landsverordening noodzakelijk was. Een dergelijke landsverordening was niet aanwezig.

Met betrekking tot de keuze van de financier was er geen sprake van een duidelijke, zichtbaar onderbouwde besluitvorming.

Het besluit om het personeel van het casino gedurende de periode, lopende vanaf het vertrek van Global totdat een nieuwe casino-operator het personeel overneemt door te betalen was niet onderbouwd. Ook waren eventuele alternatieven niet onderzocht.

De Rekenkamer stelde vast dat de gewijzigde 'Partnership Agreement' verschillende elementen bevatte die in het nadeel waren van Dutchco. Dutchco trok in de vorengenoemde gevallen steeds aan het kortste eind. De Rekenkamer acht het ongewenst dat in de 'Partnership Agreement' de regering, op indirecte wijze, onder druk werd gezet om binnen een vooraf vastgestelde termijn verblijfsvergunningen te verstrekken.

Stand van zaken
Bij het afsluiten van het onderzoek was men inmiddels bezig met de eigenlijke renovatie van het hotel. Bij de uitvoering van de renovatie had zich een aantal problemen voorgedaan. Hierdoor was de renovatie, in tegenstelling tot de planning, niet in december 1998 afgerond. Het hotel is eind december 1999 deels heropend.

Informatieverstrekking Staten
De minister van Economische Zaken schreef op 6 maart 1998 een brief aan de Voorzitter van de Staten, naar aanleiding van een verzoek daartoe, waarin hij tekst en uitleg gaf over de verwikkelingen rondom het hotel. De brief met bijbehorende stukken werd besproken in de vergadering van de Centrale Commissie van [illegible] maart 1998. De Rekenkamer constateerde dat met betrekking tot een aantal zaken de opmerkingen van de minister afweken van hetgeen hierover in de bijgaande stukken werd vermeld.

Ter uitvoering van zijn toezegging, gedaan in de vergadering van de Centrale Commissie van 9 maart 1998, stuurde de minister van Economische Zaken op 27 maart 1998 een memo inzake het hotel aan de Voorzitter van de Staten. Doelstelling van het memo was om de Staten nader te informeren omtrent de juridische aspecten van de participatie van het Land in Dutchco, omtrent de voorgestelde 'new ownership structure' en over de renovatie.
De minister benadrukte in zijn memo dat de regering er zich immer van bewust was geweest dat voor bepaalde onderdelen van de afgesloten overeenkomsten de medewerking van de Staten nodig was. Daartoe werden de Staten ook voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rond het project. Het was echter wenselijk dat een aantal voor het project noodzakelijke transacties vóór 3 april 1998 doorgang zou vinden. Anders zou de voortgang van het project in gevaar kunnen komen.

Gelet op het grote belang van het project stelde de regering aan de Staten voor om een uitspraak te doen waarbij de Staten hun steun betuigen aan het voornemen om de noodzakelijke transacties goed te keuren.

De Staten namen op 2 april 1998 twee moties aan. In de ene motie werd aan de Rekenkamer en de CAD verzocht om een onderzoek in te stellen naar de 'deal' tussen Dutchco en Radisson. In de andere motie gaven de Staten hun goedkeuring aan de op 29 november 1996 tussen het Land en de Staat der Nederlanden afgesloten overeenkomst inzake Dutchco. In de vergadering van de Staten van 3 april 1998 werden beide moties vervangen door één nieuwe motie. In deze motie gaven de Staten hun goedkeuring en steun aan de regering om de contracten, benodigd voor de oprichting van een 'Limited Partnership' en de financiering van het hotel, te formaliseren en concretiseren.
Daarnaast gaven de Staten hun goedkeuring aan de op 29 november 1996 tussen het Land en Nederland afgesloten overeenkomst en werd aan de Rekenkamer en de CAD verzocht om een onderzoek in te stellen naar het 'Radisson Aruba Caribbean Hotel' project.

Naar aanleiding van een in de Staten gehouden debat over het Radisson-project achtte de minister van Economische Zaken het nuttig om de Staten over het project te informeren.
Hij zond hiertoe de Staten op 16 april 1998 een brief waarin hij in het kort de geschiedenis van het project vanaf 1992 alsmede de plannen voor de toekomst behandelde. In de brief besteedde de minister vooral aandacht aan de financiële hoogte- en dieptepunten van het project.

De Rekenkamer constateerde dat de brief van de minister niet op alle punten even duidelijk was. Zo schreef de minister in zijn brief onder andere dat Nederland akkoord ging om tegen betaling van US$ 28 miljoen door Aruba, US$ 57 miljoen aan door Aruba gegarandeerde schulden kwijt te schelden.
De Rekenkamer kon niet nagaan waar het bedrag van US$ 57 miljoen op was gebaseerd. Ook maakte de minister in zijn brief melding van enige zaken die op dat moment nog moesten plaatsvinden zonder dat in de brief duidelijk werd gemaakt dat het hier verwachtingen betrof en geen realisaties.

In de vergadering van de Centrale Commissie van de Staten van 14 juli 1998 werd de ontwerp-landsverordening houdende machtigingen aan de minister van Financiën in verband met de aankoop aandelen in Dutchco N.V. besproken. Volgens het verslag van deze vergadering werden aan de regering diverse vragen gesteld, onder andere betrekking hebbende op het Radisson-project. De ministers van Financiën, Economische Zaken en Justitie en Publieke Werken beantwoordden deze vragen schriftelijk.
De Rekenkamer constateerde dat de beantwoording van deze vragen niet altijd even zorgvuldig geschiedde. Zo werden sommige vragen in het geheel niet en andere slechts gedeeltelijk beantwoord.

Kanttekening
Het belang dat de regering beweerde te hechten aan het informeren van de Staten bleek niet direct uit de informatieverstrekking aan de Staten.

Zo werden de Staten niet regelmatig van de ontwikkelingen rondom het project op de hoogte gesteld, maar ontvingen zij de informatie vaak pas nadat zij daar om verzocht hadden en ook nadat de besluiten al waren genomen. De informatieverstrekking van de minister aan de Staten was vaak niet duidelijk, niet zorgvuldig, noch volledig. Ondanks het feit dat de regering schreef dat zij het van groot belang achtte dat de bepalingen van de CV 1989 in acht werden genomen handelde zij daar niet altijd naar.

Veel besluiten werden genomen zonder dat de daarvoor benodigde landsverordeningen aanwezig waren. Het aan de Staten vragen om, op basis van summiere informatie alvast hun goedkeuring te verlenen aan het project getuigt niet van deugdelijk bestuur.

Bijlage [redacted] Overzicht kosten Radisson-project

Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de kosten die door het Land zijn gemaakt in verband met het Radisson-project. Voor zover mogelijk zal per jaar worden aangegeven welke de kosten zijn geweest. Tevens zal zo mogelijk worden aangegeven of de kosten direct of indirect voor rekening van het Land kwamen.

Kosten

In 1992 vond er een sanering plaats van de schulden van Dutchco aan het Land. In totaal werd er door het Land Afl. 44.266.437 kwijtgescholden. De schuld van Dutchco aan het Land bestond uit de volgende componenten.

	US$
1. Leningen en interest	18.808.884
2. Lening	1.472.308
3. Belastingen en premies	4.448.661
Totaal	**24.729.853 (in Afl. a 1.79 = 44.266.437)**

ad 1. De lening van het Land aan Dutchco was opgebouwd uit de volgende componenten:

a) Door het Land verrichte betalingen aan de Bank of Nova Scotia als gevolg van de door het Land in 1985 verstrekte garantie.

1987	5.078.275
1988	4.865.570
1989	2.260.287

b) Door het Land verrichte betaling aan de Bank of Nova Scotia als gevolg van de door het Land in 1985 verstrekte garantie. De betaling vond plaats uit de leningen die aan het Land beschikbaar waren gesteld uit de allocatie voor Aruba op de KABNA-begroting. Door deze betaling nam enerzijds de schuld van Dutchco aan het Land toe en anderzijds de schuld van het Land aan Nederland.

1991	2.031.959

c) Toename van de lening als gevolg van het niet betalen van de wegens de verstrekte lening verschuldigde interest door Dutchco.

1989	1.991.857
1990	1.195.236
1991	1.385.700

ad 2. Dit betrof een door het Land verrichte betaling aan de Bank of Nova Scotia op grond van de door het Land in 1985 verstrekte garantie. De betaling werd verricht uit de door Nederland aan het Land verstrekte leningen, die beschikbaar waren gesteld uit de allocatie voor Aruba op de KABNA-begroting. In tegenstelling tot andere jaren werd deze betaling niet in de begrotingsleningen opgenomen, maar direct ten laste van de exploitatierekening van het Land gebracht.

1991	1.472.308

ad 3. Dit betrof de door het Land kwijtgescholden dan wel niet geïnde belastingen en sociale premies.

SVB	403.181
AOV/AWW	420.954
Loonbelasting	880.158
Logeergastenbelasting	52.915
Grondbelasting	8.742
Deviezenprovisie	118.928
Kansspelbelasting	2.563.783

(als gevolg van faillissement van Churchill Leisure Industries Aruba N.V. ten laste van Dutchco).

In de periode van 1994 tot en met 1995 werden door Nederland via OPM en de NPMNA diverse leningen verstrekt aan Dutchco. Enerzijds bestonden de leningen uit het omzetten van niet betaalde interest en aflossingen van een eerder door OPM verstrekte lening aan Dutchco. Anderzijds werden er leningen verstrekt ter dekking van de 'cash flow'-tekorten van Dutchco.
Aangezien het niet te verwachten was dat deze gelden op korte termijn zouden kunnen worden terugbetaald kwamen de gelden niet ten laste van het garantieplafond, maar werden ze door Nederland in het jaar waarin ze werden verstrekt ten laste gebracht van het Arubaanse gedeelte van de KABNA-begroting. Deze leningen kwamen dus niet direct ten laste van Aruba, maar indirect.
Het ging hierbij om de volgende bedragen (in US$):

1994	800.000
1995	800.000
1995	2.928.798
Totaal	**4.528.798**

In de periode van 1992 tot en met 1995 werd er door Nederland, via OPM, een lening verstrekt aan Dutchco. Deze lening bedroeg uiteindelijk in totaal US$ 12 miljoen. Deze lening kwam wel ten laste van het garantieplafond, maar zou uiteindelijk wel terugbetaald moeten worden.

In 1996 werd door het Land een overeenkomst gesloten met Nederland betreffende de aankoop van de aandelen Dutchco door het Land. Het Land betaalde voor de aandelen Afl. 1,00. Daarnaast betaalde het Land US$ 28 miljoen. Met deze US$ 28 miljoen werd de lening die door de NIB aan Dutchco was verstrekt afgelost. Het bedrag van de aflossing, inclusief de te betalen boeterente wegens vervroegde aflossing, bedroeg ongeveer US$ 26,5 miljoen. Van het resterende bedrag, US$ 1,5 miljoen, werd een gedeelte van de door OPM aan Dutchco verstrekte lening afgelost. Het niet afgeloste deel van deze lening, US$ 10,5 miljoen, werd door Nederland, conform de eerder gemaakte afspraken, ten laste gebracht van het Arubaanse gedeelte van de KABNA-begroting.
In totaal betaalde het Land (direct en indirect) dus voor Dutchco (bedragen in US$):

NIB-lening (direct)	26.500.000
OPM-lening (direct)	1.500.000
OPM-lening (indirect)	10.500.000
Totaal	**38.500.000**

Het bedrag van US$ 28 miljoen dat door het Land was betaald was een lening van het Land aan Dutchco. In principe zou dit bedrag dus niet ten laste van het Land komen.
Dutchco had op verzoek van het Land ongeveer US$ 7,5 miljoen geleend aan Air Aruba. Dit bedrag kon worden verrekend met de lening van het Land aan Dutchco. Van Dutchco zou het Land dus nog maar US$ 20,5 miljoen te vorderen hebben. Het resterende bedrag zou door Air Aruba aan het Land moeten worden betaald.
Gegeven de al jaren slechte financiële situatie van Air Aruba verwacht de Rekenkamer dat dit bedrag niet terugbetaald zou worden en derhalve afgeschreven kan worden.
Gegeven de financiële positie van Dutchco en het feit dat Dutchco niet in staat was om aan eerdere verplichtingen voortvloeiende uit de renovatie van het hotel te voldoen is de Rekenkamer van mening dat wellicht ook Dutchco niet in staat zou zijn om de lening binnen de daarvoor gestelde periode van 5 jaar terug te betalen. Het is zelfs nog maar de vraag of Dutchco aan de jaarlijkse renteverplichtingen zou kunnen voldoen. Tot en met 1997 had Dutchco de verschuldigde rente in ieder geval nog niet betaald.
De Rekenkamer is dan ook van mening dat het bedrag van US$ 28 miljoen als kosten voor het Land aangemerkt moet worden.

In de periode van 1985 tot 1998 bedroegen de directe en indirecte kosten van het Land voor het hotel derhalve minimaal US$ 67.758.651 (in Afl. à 1.79 = Afl. 121.287.985). Dit waren de minimale kosten aangezien het Land in deze periode in verband met het hotel ook nog andere kosten had gemaakt die niet direct te becijferen waren. Hierbij zou onder andere gedacht kunnen worden aan de kosten voor deskundig advies en bijstand.

Bijlage 3 Taak en positie betrokkenen bij Radisson-project

Minister-president

• mr. J.H.A. Eman	1 januari 1986 tot 1989
	1 september 1994 tot heden
• N.O. Oduber	februari 1989 tot 1 september 1994

Minister van Financiën

• A.W. Engelbrecht	1 januari 1986 tot februari 1989
	1 september 1994 tot september 1997
• wijlen G.P. Trinidad	februari 1989 tot mei 1991
• wijlen R.H. Lacle	september 1991 tot februari 1993
• A.A. Tromp Yarzagaray	maart 1993 tot 1 september 1994
• lic. R.R. Croes MA	juni 1998 tot heden

Minister van Economische Zaken

• E.F. Mansur	1 januari 1986 tot 1989
• wijlen D.I. Leo	februari 1989 tot mei 1989
• E. Briesen	augustus 1989 tot 1 september 1994
• lic. R.R. Croes, MA	1 september 1994 tot juni 1998

Overheidsvennootschappen

- N.V. Aruven

  Deze vennootschap had als doelstelling *"het exploiteren van een hotel, café, restaurant en casino op Aruba, in de uitgebreidste zin des woords en het verrichten van al hetgeen daartoe behoort of daarmee in verband staat, alsmede het deelnemen in andere ondernemingen van gelijke aard"*. Het kapitaal van de vennootschap bedroeg NAf. 3 miljoen.

  Het Eilandgebied nam voor NAf. 1,5 miljoen deel in de vennootschap, zijnde alle aandelen op naam serie A. De Venaruba Compañía Anónima, een naar Venezolaans recht opgerichte en aldaar gevestigde naamloze vennootschap, nam voor NAf. 768.000 deel, zijnde alle aandelen op naam serie B. De resterende aandelen, aandelen aan toonder serie C, waren op het moment van oprichting nog niet geplaatst. De plaatsing van deze aandelen werd door het Eilandgebied echter ten volle gegarandeerd.

- Dutch Hotel & Casino Development Corporation N.V.

  Op 7 maart 1985 werd Dutch Hotel & Casino Development Corporation N.V. opgericht met als doel:

  a) het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren, weder- of onderhuren van onroerende goederen, staande op het terrein gelegen aan de westzijde van de L.G. Smith Blvd., kadastraal bekend als 2de Afdeling Sectie C no. 42;

  b) de exploitatie van een hotel annex casino, gevestigd in de op het onder a vermelde terrein staande onroerende goederen.

Op 18 mei 1993 vond er een statutenwijziging plaats, waarbij onder andere het doel van de vennootschap werd gewijzigd en de Raad van Commissarissen (RvC) werd afgeschaft. Het doel van de vennootschap werd:

a) het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, verkavelen, ontginnen, bebouwen, huren, verhuren, weder- of onderhuren van onroerende goederen -en voorzoveel van toepassing- van roerende goederen;
b) het kopen, verkopen, bouwen, inrichten, huren, verhuren, administreren, exploiteren en de dienstverlening bij exploitatie van hotels, appartementen, apparthotels, casino's, bungalowparken, weekendhuizen, huizen voor permanente bewoning, restaurants, café's, nachtclubs, jachthavens en in het algemeen alle voorzieningen en inrichtingen voor recreatie en toerisme;
c) het verlenen van alle soorten diensten, op enigerlei wijze verband houdende met recreatie en toerisme;
d) alles wat met het bovenstaande in de ruimste zin des woords verband houdt.

In maart 1997 werden de statuten weer gewijzigd. Het doel van de vennootschap werd uitgebreid met: *"het op incidentele basis ter leen opnemen van gelden en het daarvoor verstrekken van zekerheden en het uitlenen van gelden aan derden al dan niet onder zekerheidstelling daarvoor."*

De statuten van Dutchco werden op 21 juli 1998 weer gewijzigd. De vennootschap had nu als doel: *"het uitsluitend optreden als vennoot van de Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership, een 'limited partnership' opgericht volgens de wetten van de staat Delaware"*, van de Verenigde Staten van Amerika, hierna te noemen de 'Partnership' en het deelnemen in het kapitaal van de op Aruba gevestigde naamloze vennootschap Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo). Tevens werd er ingesteld een RvC, bestaande uit drie commissarissen, waarvan twee met volledig stemrecht en één met beperkt vergader- en stemrecht.

- Crescendo Hotel Ventures N.V.

  Dutchco richtte op 27 maart 1998 Crescendo Hotel Ventures N.V. op. De nieuwe vennootschap had als doelstelling: *"Het uitsluitend optreden als beherend vennoot van Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership ('Partnership'), een limited partnership opgericht naar de wetten van de staat Delaware"*. Het kapitaal van deze vennootschap bedroeg US$ 30.000, waarvan US$ 6.000 werd geplaatst. Dutchco is de enige aandeelhouder.

- Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership

  Op 30 april 1998 werd met het ondertekenen van de 'Agreement of Limited Partnership of Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership' ('Partnership Agreement') de 'Partnership' opgericht. De 'Partnership' was een onder de wetten van de Amerikaanse staat Delaware opgerichte vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. De 'Partnership' had als doelstelling het verwerven, renoveren en exploiteren van het hotel. De partners waren Crescendo, Dutchco, Radisson Aruba LLC en Radisson Curaçao LLC.

  De twee laatstgenoemde partners waren door Radisson speciaal voor deelname in de 'partnership' opgerichte ondernemingen. Crescendo was de 'general partner' en trad op als beherend vennoot van de 'Partnership'. De anderen waren 'limited partners'. Het aandelenkapitaal was onderverdeeld in de categorieën A (A1 en A2), B en C en bedroeg bij oprichting US$ 30 miljoen. Crescendo nam voor 0,1% deel, Radisson Aruba LLC voor 16,665% (aandelen A1, ter waarde van US$ 5 miljoen), Radisson Curaçao LLC ook voor 16,665% (aandelen A2, ter waarde van US$ 5 miljoen) en Dutchco voor 66,57% (aandelen B, 50% ten waarde van US$ 15 miljoen en aandelen C, 16,57% ter waarde van US$ 5 miljoen).

Bijlage 4 Nadere uitwerking gehanteerde normen

De Rekenkamer hanteerde de volgende normen ten aanzien van:
A) Steunverlening
B) Offerteproces

De volgende normen zijn gehanteerd ten aanzien van:

A. Steunverlening:
   1. Steunverlening door het Land aan bedrijven dient te geschieden op basis van eenvormig beleid en dient hoge uitzondering te zijn.
   2. Doelstellingen voor steunverlening dienen duidelijk geformuleerd te zijn. Naast de doelstelling van het behoud van werkgelegenheid dienen er ook nog andere argumenten te zijn die de steunverlening rechtvaardigen. Verder dient de steunverlening in beginsel eenmalig te zijn en proportioneel in verhouding tot het te bereiken doel.
   3. Aan de steunverlening dient een systeem van rapportage en toezicht te zijn gekoppeld. De verstrekte rapportages en het uitgevoerde toezicht moeten voldoende zijn om na te gaan of de steunverlening het gewenste doel heeft. Mocht blijken dat het met de steun beoogde doel niet wordt bereikt dan moet worden ingegrepen, hetzij door de steun te stoppen, hetzij door de steun in een andere vorm te gieten.
   4. De natuurlijke marktpartijen (aandeelhouders, banken) dienen deel te nemen in de steunverleningsoperatie.
   5. Het beleid ten aanzien van de financiële ondersteuning van bedrijven dient regelmatig te worden geëvalueerd.
   6. De verantwoordelijke ministeries dienen maatregelen te treffen die het risico voor inbreuk op de integriteit van het openbaar bestuur bij de behandeling van steunoperaties beperken.

B. Offerteproces bij het afsluiten van contracten:
   1. Contracten vloeien voort uit goedgekeurde beleidsplannen, budgetten en investeringsplannen.
   2. Bevoegdhedenregelingen zijn aanwezig voor het aangaan van financiële verplichtingen en voor de ondertekening van contracten, voorzover deze niet wettelijk of via de statuten van de rechtspersoon zijn geregeld.
   3. Richtlijnen en instructies zijn aanwezig ten behoeve van offerteprocedures en contractbeheer. In de instructies wordt onder meer aangegeven:
      - wanneer en hoeveel offertes moeten worden aangevraagd;
      - wanneer een overeenkomst schriftelijk moet worden vastgelegd;
      - welke standaard-contractvoorwaarden moeten worden gehanteerd.
   4. Beschrijving van de administratieve organisatie is aanwezig en wordt regelmatig geactualiseerd.
   5. Offerteprocedures zullen minimaal aan de volgende eisen moeten voldoen:
      - Offerte-aanvragen worden voorafgegaan door een marktverkenning en een schriftelijke specificatie van eisen. De criteria, die worden toegepast bij de selectie van potentiële leveranciers/opdrachtnemers die mogen offreren worden vastgelegd.

        Ook de criteria, die zullen worden gehanteerd bij de beoordeling van de ontvangen offertes, worden vooraf vastgesteld en vastgelegd.

- Offerten worden gelijktijdig aangevraagd; ontvangen offertes worden ongeopend bewaard in een verzegelde bus tot aan het einde van de inschrijvingstermijn.
- Offerten worden gelijktijdig geopend in aanwezigheid van de inschrijvers en tenminste twee andere personen. Van de aanbesteding wordt een proces-verbaal opgemaakt, waaruit minimaal moet blijken wie, wat heeft geoffreerd en voor welk bedrag.
- Offerte-analyse en onderbouwing van de keuze van de leverancier/opdrachtnemer worden door tenminste twee personen uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd; de beleidsadviserende dienst dient in ieder geval te zijn gehoord.
- Uitgangspunten en regels zijn geformuleerd voor eventuele onderhandelingen met leveranciers/opdrachtnemers tijdens en na het proces van keuzebepaling.

6. Gunning op basis van de ingediende offerte wordt schriftelijk bevestigd. De niet gekozen leveranciers/opdrachtnemers worden schriftelijk bericht dat de opdracht aan een andere is gegund.
7. Overeenkomsten met de gekozen leverancier/opdrachtnemer worden schriftelijk vastgelegd.
8. Contracten worden in een contractenregister vastgelegd.
9. Uitvoering van het contract wordt bewaakt. Ook dient te worden vastgesteld dat de leverancier/opdrachtnemer de prestaties overeenkomstig de contractvoorwaarden levert/uitvoert.
10. Documenten, betrekking hebbend op de offerteprocedures, gunning, contractering en contractuitvoering, dienen ordelijk en toegankelijk te worden gearchiveerd.

Bijlage 5 Relevante regelgeving

De Rekenkamer maakte bij haar onderzoek gebruik van de volgende regelgeving:

AB/PB no.	Omschrijving
AB 1985 no. 36	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
AB 1985 no. 56	Eilandsverordening tot vaststelling van een ontwerplandsverordening ter uitvoering van artikel II.5 van de ontwerp-Staatsregeling van Aruba (ontwerp-landsverordening instelling ministeries)
AB 1987 no. GT 1	Geldende tekst van de Staatsregeling van Aruba
AB 1987 no. 1	Landsverordening van 7 januari 1987 tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries
AB 1987 no. 92	Landsverordening renovatie hotels en aanverwante gelegenheden
AB 1988 no. 51	Landsverordening van 13 mei 1988 houdende tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries
AB 1989 no. 72	Comptabiliteitsverordening 1989
AB 1989 no. GT 84	Geldende tekst van de Landsverordening tot goedkeuring van het reglement van orde voor de ministerraad
AB 1991 no. GT 61	Landsverordening instelling ministeries
AB 1995 no. 50	Landsverordening van 14 juli 1995 houdende instelling van drie begrotingsfondsen
AB 1996 no. 58	Landsbesluit openbare aanbestedingen
AB 1996 no. 62	Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries (AB 1991 no. GT 61) (wijziging taakverdeling ministers)
AB 1998 no. 67	Landsverordening houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken in verband met de aankoop van de aandelen in Dutchco N.V.
AB 1999 no. 43	Landsverordening van 7 september 1999 tot wijziging van de Landsverordening houdende machtigingen aan de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken in verband met de aankoop van de aandelen in Dutchco N.V. (AB 1998 no. 67)
AB 1999 no. 49	Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 19 oktober 1999 ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van de landsverordening renovatie hotels en aanverwante gelegenheden (AB 1987 no. 92)
PB 1953 no. 194	Landsverordening ter bevordering industrievestiging en hotelbouw 1953

Bijlage E **Overeenkomst regelende de verhouding tussen borg en debiteur**

C-23
850530



OVEREENKOMST REGELENDE DE VERHOUDING TUSSEN BORG EN DEBITEUR

De ondergetekenden:
de rechtspersoon de Nederlandse Antillen, hierna te noemen "het Land" ten deze vertegenwoordigd door de heer C. de Paula, Minister van Financiën, krachtens landsbesluit van 27 mei 1985, nr. 1, 3676/JAZ

en

de naamloze vennootschap Dutch Hotel and Casino Development Corporation, hierna te noemen "de vennootschap", vertegenwoordigd door
L.W.F. Wever, E. Kruijff en C. van Agtmael,

Overwegende,

dat het Land zich ten behoeve van de vennootschap borg heeft gesteld voor kredietfaciliteiten totaal belopend Nf. 80.400.000,= (tachtig miljoen vierhonderd-duizend nederlandse guldens) in verband met de renovatie en uitbreiding van het Aruba Caribbean Hotel;

Verklaren het volgende te zijn overeengekomen:

1. Alle roerende eigendommen welke de vennootschap heeft of gedurende de looptijd van de garantie in haar bezit krijgt worden fiduciair in eigendom aan het Land overgedragen. Deze eigendomsoverdracht blijft van kracht gedurende de gehele looptijd van de garantie en zolang daarna als de vennootschap uit hoofde van door het Land verrichte garantiebetalingen nog enige verplichting jegens het Land heeft.

2. Aan het Land wordt het recht verleend te allen tijde de bouw van het hotel of de inrichting daarvan te doen opnemen en controleren.

3. In de statuten van de vennootschap zullen, vóór de inwerkingtreding van de garantie, bepalingen worden opgenomen, teneinde te verzekeren dat gedurende de looptijd van de garantie en zo lang daarna als de vennootschap uit hoofde van de door het Land gedane garantie-uitkering nog enige verplichting jegens het Land heeft, de navolgende handelingen niet zonder goedkeuring van de Regering van de Nederlandse Antillen zullen kunnen plaatsvinden:

a. de verkrijging onder bezwarende titel van eigen aandelen der vennootschap;
b. de uitkering van dividenden anders dan in de vorm van stock dividenden;
c. het verkrijgen, vervreemden of bezwaren van onroerende zaken, het belangrijk uitbreiding van de opstallen en het verpanden of fiduciair overdragen van roerende goederen;
d. het aangaan van geldleningen of het sluiten van kredietovereenkomsten, anders dan het in de normale bedrijfsuitoefening kopen op krediet of het opnemen en storten van gelden in rekening-courant bij de bankier van de vennootschap
e. het aangaan van dadingen en compromissen;
f. het aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 60 van het Wetboek van Koophandel van de Nederlandse Antillen
het aangaan van borgtochten en het
handelskrediet

h. het deelnemen in andere ondernemingen;

i. het wijzigen der statuten of het ontbinden van de vennootschap. In de statuten zal tevens worden bepaald, dat bij weigering van goedkeuring voor de vorenbedoelde handelingen door de directie van de vennootschap aan de Rechter in Eerste Aanleg, zittingsplaats Aruba, kan verzoeken over te gaan tot benoeming van een deskundige, aan wie alsdan goedkeuring voor de betreffende handeling kan worden gevraagd en wiens goedkeuring, indien deze wordt gegeven, in de plaats treedt van de door het Land geweigerde goedkeuring;

j. in de statuten zal worden bepaald dat één van de commissarissen van de vennootschap zal worden benoemd door de Regering van de Nederlandse Antillen.

4. Wordt aan het te bouwen hotel eveneens een casino verbonden dan zal met de casino-exploitant een zodanige overeenkomst moeten worden gesloten dat een minimum-opbrengst van minstens US $ 500.000,= per jaar wordt verkregen alsmede een redelijke verdeling van de overwinst.

5. Het Land zal rechtstreeks afschriften dienen te ontvangen van alle mutaties die plaatsvinden op de speciale rekening bij de Caribbean Mercantile Bank waarover alle ontvangsten en uitgaven van het hotel worden geleid.

6. Jaarlijks uiterlijk binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar dient een accountantsrapport aan het Land te worden overlegd, waarin de financiële positie van de vennootschap per de laatste balansdatum alsmede de verlies- en winstrekening over het boekjaar zijn vastgelegd.
In het accountantsrapport dient een verklaring te zijn opgenomen in hoeverre voor het desbetreffende jaar het Land verplicht is geweest krachtens de garantie-overeenkomst tot uitkering over te gaan.

7. Aan het Land wordt de bevoegdheid verleend door de Landsaccountantsdienst of eventueel door haar daartoe aan te wijzen bevoegde particuliere accountants, indien gewenst, een onderzoek te laten instellen naar de onder punt 6 vermelde gegevens, zonodig door het nemen van inzage in de boeken van de vennootschap en/of de maatschappijen waarmede exploitatie-overeenkomsten terzake van hotel, casino en/of winkelruimten zijn gesloten met bepaling dat eventueel aan dit onderzoek verbonden kosten voor rekening van de vennootschap zullen komen

8. De vennootschap zal al hetgeen uit hoofde van de garantieovereenkomst door het Land wordt uitgekeerd aan het Land schuldig zijn

9. Eventuele door het Land gedane garantie-uitkeringen zullen een rente dragen overeenkomende met de alsdan geldende rentevoet voor hypothecaire leningen met een minimum van 8%

10. Al hetgeen de vennootschap uit hoofde van de garantie-overeenkomst aan het Land schuldig is zal direct opeisbaar zijn zodra de gegarandeerde lening geheel is afgelost

Aldus getekend in tweevoud, de 30ste mei 1985

Namens de Rechtspersoon de Nederlandse Antillen,

De Minister van Financiën,

Namens Dutch Hotel and Casino Development Corporation N.V.,

I.W.F. Wever

C. van Agtmaal

E. Kruijff

Gezien voor de legalisatie van de handtekeningen van de Heren:
Ismael Wilfred Filomeno Wever,
Eelco Kruijff en
Cornelis Willem van Agtmaal,
in hoedanigheid van directeuren van de op Aruba [illegible]
naamloze vennootschap "DUTCH HOTEL AND CASINO [illegible]
CORPORATION N.V.", door mij mr Edgar Lionel [illegible]
op Aruba, op heden, tien juni 1985

Bijlage 7 **Samenvatting 'Agreement of Limited Partnership of Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership'**

Deze overeenkomst werd in april 1998 afgesloten tussen Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo), Radisson Aruba LLC ('Radisson One'), Radisson Curaçao LLC ('Radisson Two') en Dutchco N.V. (Dutchco).

Naam

De partnership heeft als naam: 'Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership' ('Partnership').

Doelstelling

De doelstelling van de 'Partnership' is het verwerven, bouwen, renoveren, opknappen, bezitten en exploiteren van het hotel en het in verband hiermee sluiten van een management-overeenkomst met de hotelmanager, het beschermen, versterken, verkopen, financieren en op andere manieren zaken doen met het hotel en zich bezig houden met alle andere zaken nodig voor het beschermen, versterken en exploiteren van het hotel.

Inbreng

Door de verschillende partners wordt het volgende ingebracht:

- Crescendo:
  Crescendo zal zijn werkzaamheden als 'General partner' inbrengen.
- 'Radisson One':
  'Radisson One' zal US$ 5 miljoen inbrengen. In ruil hiervoor krijgt 'Radisson One' de 'Class A1 Limited Partner Interests'. Dit betreft een belang van 16,665/99,9 in de 'Partnership'.
- 'Radisson Two':
  Radisson Two zal US$ 5 miljoen inbrengen. In ruil hiervoor krijgt 'Radisson Two' de 'Class A2 Limited Partner Interests'. Dit betreft een belang van 16,665/99,9 in de 'Partnership'.
- Dutchco:
  Dutchco zal het hotel inbrengen. In ruil hiervoor krijgt Dutchco de 'Class B Limited Partner Interests' (belang van 50,0/99,9 in de 'Partnership') en de 'Class C Limited Partner Interests' (belang van 16,57/99,9 in de 'Partnership').
  Onder de inbreng van het hotel zijn ook begrepen de volledige inventaris, alle op het complex aanwezige roerende goederen en het recht op exploitatie van een casino. Verder garandeert Dutchco dat de inbreng vrij is van alle mogelijke claims.
  Overeengekomen wordt dat de waarde van het hotel US$ 35 miljoen bedraagt. Van deze waarde wordt afgetrokken de totale waarde (de hoofdsom vermeerderd met de verschuldigde, maar nog niet betaalde rente) van de op de datum van inbreng op het hotel drukkende hypotheek.
  Deze hypotheek zal door de 'Partnership' worden afgelost met de van 'Radisson One' en 'Radisson Two' ontvangen inbreng, zijnde US$ 10 miljoen.
  De waarde van de 'Class A1 and Class A2 Limited Partners Interest' bedraagt ieder US$ 5 miljoen. De waarde van de 'Class B Limited Partner Interest' bedraagt US$ 15 miljoen. De waarde van de 'Class C Limited Partner Interest' bedraagt US$ 20 miljoen minus de totale waarde van de op het hotel drukkende hypotheek.

Aanvullende inbreng

Indien nodig dient elke partner, naar rato van zijn deelname in de 'Partnership', aanvullende kapitaalverstrekkingen aan de 'Partnership' te verstrekken. Het verzoek voor extra kapitaalstortingen wordt gedaan door de 'General Partner'.

Indien een partner om de één of andere reden geen kapitaal verstrekt dan kan deze verstrekking door één of meer van de andere partners plaatsvinden. Deze verstrekking wordt dan opgevat als een lening van de ene partner aan de andere partner. Op deze lening moet rente worden betaald.

De partner (partners) die de lening heeft (hebben) verstrekt kan (kunnen) deze omzetten in aandelenkapitaal. Indien deze omzetting wordt gewenst dan moet dit tussen de 365ste dag en de 380ste dag na de dag waarop de lening is verstrekt kenbaar worden gemaakt.

Budget overschrijding

Indien de renovatie meer kost dan oorspronkelijk gebudgetteerd dan zal Dutchco het bedrag waarmee het budget wordt overschreden aan de 'Partnership' lenen. Indien het te lenen bedrag meer bedraagt dan US$ 2 miljoen dan zal Dutchco voor het verstrekken van deze lening toestemming moeten hebben van de financier. Tevens zullen in dit geval alle partners hun toestemming moeten geven. Het totaal door Dutchco uit te lenen bedrag zal niet meer bedragen dan US$ 5 miljoen.

Verbouwing Casino

Dutchco is verantwoordelijk voor de verbouwing van het casino. Het hiervoor benodigde bedrag zal niet meer bedragen dan US$ 1,5 miljoen. Dutchco zal het door haar betaalde bedrag terugkrijgen van de 'Partnership'. Het bedrag is rentedragend.

'Development fee'

Dutchco en Radisson zullen ieder een bedrag krijgen voor hun bemoeienissen met de ontwikkeling van het hotel. Dutchco zal US$ 500.000 ontvangen en Radisson US$ 250.000.

Deze bedragen zullen pas worden uitbetaald nadat Dutchco en Radisson overeenkomsten zijn aangegaan met de financier.

Uitbetalingen

De uitbetalingen aan de partners geschieden naar rato van hun belang in de 'Partnership'.

De volgorde van uitbetalingen is:

- betalingen aan Dutchco in verband met door Dutchco aan de 'Partnership' geleende gelden wegens overschrijding van het renovatiebudget;
- betalingen aan Dutchco in verband met de door Dutchco betaalde casino-verbouwing;
- betaling van de 'Development fees' aan Dutchco en Radisson;
- betaling aan de partners naar rato van hun belang in de 'Partnership'.

Bij de eerste uitbetaling van (een deel) van de financiering zal US$ 10 miljoen, minus de totale waarde van de op het hotel drukkende hypotheek, aan de 'Class C Limited Partner' (Dutchco) worden uitbetaald. Deze betaling zal geschieden uit de storting van de 'Class A Limited Partners' ('Radisson One' en 'Radisson Two').

Bij de eerste uitbetaling van (een deel) van de financiering zal US$ 5 miljoen aan de 'Class C Limited Partner' (Dutchco) worden betaald. Deze betaling zal geschieden uit de door de financier aan de 'Partnership' beschikbaar gestelde fondsen.

Boekhouding

De boekhouding zal worden gevoerd door de 'General Partner' (Crescendo) en zal worden gecontroleerd door een externe accountant.

Management

De 'General Partner' heeft volledige verantwoordelijkheid en exclusieve en complete vrijheid van handelen ten aanzien van het beheer en de beheersing van de zaken van de 'Partnership'. Een beperking van deze bevoegdheden betreft het afsluiten van leningen. De 'General Partner' mag leningen tot een bedrag van US$ 500.000 afsluiten. Dit bedrag zal jaarlijks worden aangepast, maar zal nooit lager zijn dan US$ 500.000.
Voor belangrijke beslissingen heeft de 'General Partner' toestemming nodig van 70% van de partners. Zolang 'Radisson One' en 'Radisson Two' nog deel uitmaken van de 'Partnership', maar niet zijn inbegrepen in de genoemde 70%, dienen 'Radisson One' en 'Radisson Two' ook hun toestemming te geven.
Belangrijke beslissingen zijn onder andere de verkoop van het hotel, het afsluiten van hypotheekleningen, het aangaan van leningen boven US$ 500.000, het afgeven van garanties, het aangaan van overeenkomsten, anders dan die in verband met de normale dagelijkse werkzaamheden van het hotel, voor een periode langer dan 2 jaar, het goedkeuren van de jaarlijkse begroting.
De door de 'General Partner' in verband met het beheren van de 'Partnership' gemaakte kosten zullen door laatstgenoemde aan de 'General Partner' worden vergoed.

Overdracht aandelen

Het door een partner verkopen, overdragen en dergelijke van aandelen in de 'Partnership' mag alleen met unanieme goedkeuring van alle partners. De partners zullen deze goedkeuring niet zonder goede redenen mogen onthouden.
Indien Dutchco haar 'Class B' aandelen heeft verkocht dan mag 'Radisson Two' ook haar 'Class A2' aandelen verkopen.
Indien Dutchco haar 'Class B' aandelen en Radisson haar 'Class A2' aandelen hebben verkocht dan mogen Dutchco en Radisson de rest van hun aandelen in de 'Partnership' verkopen. In dit geval is voor de verkoop door de ene partner de goedkeuring van de andere partner nodig.
Zolang de hypothecaire lening niet is afgelost mogen de partners hun aandelen in de 'Partnership' niet verpanden.
Indien de management-overeenkomst om enige reden, niet zijnde grove onachtzaamheid of wanbeheer, vóór 31 december 2018 wordt beëindigd dan hebben 'Radisson One' en 'Radisson Two' het recht om te eisen dat de andere partners hun aandelen in de 'Partnership' overnemen.

Aansprakelijkheid

Geen van de partners is persoonlijk aansprakelijk, behalve indien wettelijk geregeld, voor schulden van de 'Partnership' en voor verliezen die hoger zijn dan de bijdragen, oorspronkelijk en aanvullend, van de partners aan de 'Partnership'.

Beëindiging

De 'Partnership' eindigt op 31 december 2058, tenzij eerder opgeheven tengevolge van het bankroet van de laatste partner en de wettelijk verplichte opheffing of de verkoop van het hotel.

Jurisdictie

Op deze overeenkomst zijn de wetten van de staat Delaware van toepassing.
Een eventuele arbitrage geschiedt conform de regels van de 'American Arbitration Institute'. De arbitrage zal plaatsvinden in Chicago, Illinois.

Partnership

Partner	Class of Partner	Partner Interest
Crescendo	General Partner	0,10 %
Radisson One	Class A1 Limited Partner	16,665 %
Radisson Two	Class A2 Limited Partner	16,665 %
Dutchco	Class [redacted] Limited Partner	50,00 %
Dutchco	Class C Limited Partner	16,57 %
Totaal		100,00 %

Samenvatting 'First Amendment to Agreement of Limited Partnership of Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership'

Deze overeenkomst werd op 13 augustus 1998 afgesloten tussen Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo), Radisson Aruba LLC ('Radisson One'), Radisson Curaçao LLC ('Radisson Two') en Dutchco N.V. (Dutchco).

Doelstelling

De overeenkomst bevat aanvullingen op de in april 1998 afgesloten 'Agreement of Limited Partnership'.

Ingangsdatum

De ingangsdatum van de oorspronkelijke overeenkomst wordt vastgesteld op 30 april 1998.

Budgetoverschrijding

Hetgeen hierover in de oorspronkelijke overeenkomst is vermeld wordt geschrapt en in zijn geheel door het onderstaande vervangen.

- 'Letter of Credit'

  Als aanvullende zekerheid is door Carlson Companies Inc., namens Radisson Hotels International Inc. een 'Letter of Credit' ter waarde van US$ 10 miljoen aan de financier van de constructie-lening afgegeven. De 'Letter of Credit' wordt effectief op het moment waarop de lening wordt afgesloten. Voor het beschikbaar stellen van de 'Letter of Credit' moet de 'Partnership', op het moment dat de 'Letter of Credit' effectief wordt US$ 700.000 aan Radisson Hotel International Inc. betalen.
- Uitbetaling Dutchco

  De uitbetaling aan Dutchco van US$ 5 miljoen wordt gesplitst in een betaling van US$ 2 miljoen en US$ 3 miljoen. De uitbetaling van de resterende US$ 3 miljoen wordt uitgesteld. Het uitstel vindt plaats totdat de financier het laatste gedeelte van de lening heeft betaald. De uitbetaling is echter afhankelijk van het feit of er op dat moment voldoende middelen zijn om Dutchco uit te betalen. Indien uitbetaling niet of niet volledig kan plaatsvinden heeft Dutchco recht op een rentevergoeding met betrekking tot het niet uitbetaalde bedrag. Voor het uitstellen van de betaling van US$ 3 miljoen aan Dutchco krijgt deze een vergoeding van US$ 210.000. Van deze US$ 210.000 zal een totaalbedrag van US$ 45.000 worden betaald aan 'Radisson One' en 'Radisson Two'. Deze betaling vloeit voort uit de nog openstaande schuld van Dutchco aan de vorige manager van het hotel, Radisson Hotel Corporation.

  Een gedeelte van de US$ 3 miljoen zal gebruikt worden om de US$ 700.000 aan Radisson Hotels International Inc. te betalen. Het restant, US$ 2,3 miljoen, zal worden gereserveerd om de eventuele aanvullende bijdrage van Dutchco, in het geval de verstrekte lening niet voldoende is om de kosten van de renovatie te betalen, te dekken.
- Aanvullende kapitaalstorting

  Indien de verstrekte lening onvoldoende blijkt te zijn om de renovatie te voltooien dan moeten de partners naar rato van hun belang in de 'Partnership' aanvullend kapitaal ter beschikking stellen.

  Indien één van de partners zijn bijdrage niet kan betalen dan kan deze bijdrage, zolang de 'Letter of Credit' van toepassing is, door één van de andere partners worden betaald. Deze partner krijgt het recht om zijn bijdrage om te zetten in een belang in de 'Partnership' ten koste van het belang in de 'Partnership' van de partner die niet kan betalen. Deze omzetting vindt plaats na vermenigvuldiging van de bijdrage met de factor drie.

- Verkoop aandelen

  Indien Dutchco een gedeelte van de 'Class B' en 'Class C' aandelen wil verkopen voordat de 'Letter of Credit' is teruggegeven dan moet maximaal US$ 3,7 miljoen op een geblokkeerde rekening worden gestort. Dit dient te worden beschouwd als een soort garantie voor eventuele trekkingen op de 'Letter of Credit'.

  Indien het belang van Dutchco in de 'Partnership' is gedaald tot nul, dan mogen de overblijvende partners de 'General Partner' vervangen door een andere 'General Partner'.

  Zolang de 'Letter of Credit' niet is teruggegeven mag Dutchco zijn belang in de 'Partnership' niet verkopen of verpanden zonder de unanieme goedkeuring van 'Radisson One' en 'Radisson Two'.

Uitbetalingen

Het onderstaande gedeelte uit de oorspronkelijke overeenkomst is komen te vervallen.

Vervallen

Bij de eerste uitbetaling van (een deel) van de financiering zal US$ 10 miljoen minus de totale waarde van de op het hotel drukkende hypotheek aan de 'Class C Limited Partner' (Dutchco) worden uitbetaald. Deze betaling zal geschieden uit de storting van de 'Class A Limited Partners' ('Radisson One' en 'Radisson Two').

Bij de eerste uitbetaling van (een deel) van de financiering zal US$ 5 miljoen aan de 'Class C Limited Partner' (Dutchco) worden betaald. Deze betaling zal geschieden uit de door de financier aan de 'Partnership' beschikbaar gestelde fondsen.

Samenvatting 'Second Amendment to Agreement of Limited Partnership of Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership.'

Deze overeenkomst werd op 15 december 1998 afgesloten tussen Crescendo Hotel Ventures N.V. (Crescendo), Radisson Aruba LLC ('Radisson One'), Radisson Curaçao LLC ('Radisson Two') en Dutchco N.V. (Dutchco).

Doelstelling

De overeenkomst bevat aanvullingen op de in april 1998 afgesloten 'Agreement of Limited Partnership' zoals gewijzigd bij de overeenkomst van 13 augustus 1998.

Budgetoverschrijding

Het gewijzigde onderdeel over de aanvullende kapitaalstorting is vervallen en wordt vervangen door het onderstaande.
De financier heeft de uitbetalingen voor de renovatie tijdelijk gestopt. De partners moeten naar rato van hun belang in de 'Partnership' in de overschrijding van de kosten voor de renovatie bijdragen.
In de overeenkomst wordt er van uitgegaan dat de kostenoverschrijding ongeveer US$ 12,5 miljoen zal bedragen. De daadwerkelijke overschrijding zal na gereedkomen van de renovatie worden bepaald. Op basis hiervan zal zo nodig ook een aanpassing van onderstaande bedragen plaatsvinden.
Van de US$ 12,5 miljoen extra storting moet Dutchco 2/3 deel, US$ 8,3 miljoen, bijdragen en de Radisson partners 1/3 deel, US$ 4,2 miljoen. Dutchco heeft US$ 4,1 miljoen gestort. Het bedrag waarvoor Dutchco in gebreke bleef, US$ 4,2 miljoen, is gestort door de Radisson partners. Een gedeelte van deze storting, US$ 1,6 miljoen, wordt door Radisson omgezet in aandelenkapitaal. Deze omzetting vindt plaats volgens de berekeningswijze zoals opgenomen in de eerste wijziging van de 'Partnership Agreement'. Voor de omzetting van de bijdrage in aandelenkapitaal wordt de bijdrage derhalve vermenigvuldigd met de factor drie. Het omzetten van een bijdrage van US$ 1,6 miljoen levert Radisson derhalve een aandelenkapitaal op van US$ 5 miljoen. Het aandelenkapitaal van Radisson neemt toe met US$ 5 miljoen en het aandelenkapitaal van Dutchco vermindert met hetzelfde bedrag. Na deze omzetting bedraagt het belang van Dutchco in de 'Partnership' 49,95% en het belang van Radisson ook 49,95%.
Het restant van het door Radisson voor Dutchco betaalde bedrag, US$ 2,5 miljoen, wordt toegevoegd aan al hetgeen Dutchco nog verschuldigd is aan Radisson.

'Letter of Credit'

Ten behoeve van de financier wordt als garantie voor de voltooiing van de renovatie een aanvullende 'Letter of Credit' verstrekt ter waarde van US$ 8 miljoen. De 'Letter of Credit' wordt verstrekt door een bij de Radisson partners aangesloten maatschappij. Voor het verstrekken van deze 'Letter of Credit' zal Radisson US$ 373.600 ontvangen.

Uitbreiding casino

De opbrengst van de schikking tussen Dutchco en Global Casino's inzake het casino, US$ 1,1 miljoen, wordt gebruikt voor de extra kapitaalstorting door Dutchco in de 'Partnership'.

Verwatering aandelenkapitaal

Extra kapitaalstortingen

Mocht Dutchco in de toekomst niet in staat zijn om eventueel benodigde extra kapitaalstortingen te verrichten dan kunnen deze stortingen door Radisson worden verricht. Radisson heeft het recht om deze extra stortingen en al haar overige vorderingen op Dutchco om te zetten in aandelenkapitaal. De omzetting vindt plaats na vermenigvuldiging van het om te zetten bedrag met de factor twee.

Werkvergunningen

Indien de werkvergunningen van het personeel belast met de renovatie niet binnen 10 dagen worden verstrekt en dit een nadelig economisch effect heeft op de 'Partnership' dan heeft Radisson de mogelijkheid om al haar uitstaande vorderingen op Dutchco om te zetten in aandelenkapitaal. Deze omzetting vindt plaats na vermenigvuldiging van het om te zetten bedrag met de factor twee.

Uitbetaling

De volgorde van uitbetalingen wordt aangepast.

Alle uitbetalingen aan Dutchco worden ondergeschikt gemaakt aan uitbetalingen aan Radisson. De uitbetalingen aan Dutchco worden gebruikt voor het aflossen van de vorderingen die Radisson heeft op Dutchco. Eerst moeten alle openstaande vorderingen van Radisson zijn betaald, voordat uitbetaling aan Dutchco zal plaatsvinden.

Overdracht aandelen

Hetgeen in de oorspronkelijke overeenkomst is opgenomen over de verkoop van aandelen door 'Radisson Two' nadat Dutchco zijn aandelen heeft verkocht is komen te vervallen.

De tekst is vervangen door het onderstaande.

Dutchco mag zijn aandelen niet aan de Radisson partners te koop aanbieden indien deze transactie niet leidt tot volledige compensatie van de Radisson partners. De verkoop van aandelen door Dutchco wordt verder beperkt door de eis van de financier dat zowel de 'Class B' als de 'Class C Limited Partners' (beide Dutchco) als de Radisson partners een belang in de 'Partnership' moeten houden van minimaal 16,67%. Aangezien de 'Class C Limited Partner' een belang in de 'Partnership' heeft van 16,67% kan hier dus niets van worden verkocht. De 'Class B Limited Partner' heeft een belang van 33,28% in de 'Partnership'. Hiervan mag dus maximaal de helft worden verkocht.

Verkoop hotel

Indien één van de partijen, Dutchco of Radisson het hotel wil verkopen dan zal het hotel eerst aan de niet-verkopende partner moeten worden aangeboden. Binnen 3 jaar na de opening mag het hotel niet worden verkocht.

Partnership

Partner	Class of Partner	Partner Interest
Crescendo	General Partner	0,10 %
Radisson One	Class A1 Limited Partner	16,67 %
Radisson Two	Class A2 Limited Partner	33,28 %
Dutchco	Class B Limited Partner	33,28 %
Dutchco	Class C Limited Partner	16,67 %
Totaal		100,00 %

Bijlage 8 Samenvatting 'International Management and Royalty Agreement'

Deze overeenkomst werd op 30 april 1998 afgesloten tussen Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership (eigenaar), een Delaware 'limited partnership' en Radisson International Management Inc. (beheerder), een Minnesota 'corporation'.

Belangrijke definities

- 'First Class' Radisson Hotel = een hotel dat in alle opzichten gedreven wordt in overeenstemming met de vereisten, zoals opgenomen in de 'Mobil Travelguide Four Star Resort'.
- 'Gross Revenue' = alle ontvangsten, inkomsten en opbrengsten, inclusief bedieningsgeld, uit alle soorten verkopen, direct of indirect verband houdende met de exploitatie van het hotel.
  Tot de 'Gross Revenue' behoren niet de voor derden ontvangen belastingen, fooien, terugbetalingen aan gasten, ontvangsten uit leningen, uitkeringen uit verzekeringen, behalve die uitkeringen die het gevolg zijn van onderbrekingen in de exploitatie van het hotel, uitkeringen wegens geleden schade aan bezittingen, ontvangsten die tot het volgende fiscale jaar behoren, ontvangen interest op de verplicht aan te houden rekeningen, ontvangen zekerheden van gasten, ontvangsten voortvloeiende uit de verkoop van het hotel of delen ervan, ontvangsten voortvloeiende uit de verkoop van tot het hotel behorende meubels of uitrusting, de investering door een partner in aandelen van de 'Partnership'.
- 'Gross Operating Profit' = 'Gross Revenue' minus kosten en toegestane aftrekposten.
- Kosten en toegestane aftrekposten = kosten en aftrekposten, toe te schrijven aan alle bedrijfsafdelingen en de niet over de afdelingen te verdelen bedrijfskosten, zoals deze begrippen zijn gedefinieerd in het 'Uniform System'.
  Tot de kosten en toegestane aftrekposten behoren in ieder geval de kosten van het personeel van de beheerder die op een voltijds- of tijdelijke basis verbonden zijn aan het hotel, de te vergoeden kosten ontstaan na de openingsdatum, de 'Royalty and Management fee', de 'Radisson Marketing/Advertising fee' en de 'Reservation fee'.
  Tot de kosten en toegestane aftrekposten behoren in ieder geval niet de investeringen, de vaste kosten, zoals bepaald in het 'Uniform System', de belastingen, de 'Reserve Fund', de 'Incentive Management fee' en de kosten om de boekhouding naast het 'Uniform System' op een andere manier bij te houden, indien daartoe een wettelijke verplichting bestaat.
- 'Uniform System' = 'Uniform System of Accounts for Hotels', 9e editie 1996, zoals gepubliceerd door de 'American Hotel and Motel Association'.

Renovatie

De eigenaar zal het hotel renoveren voor een totaal, geschat, bedrag van US$ 36 miljoen.
De eigenaar zal de beheerder op de hoogte houden van de voor de renovatie benodigde financiering.
De eigenaar zal de geschatte kosten van de renovatie (Project Budget) aan de beheerder ter goedkeuring voorleggen. Indien de beheerder binnen 30 dagen het budget niet heeft afgekeurd dan is het budget goedgekeurd.
De renovatie dient te geschieden conform de 'Operator's Manual of Standards of Construction.'
De plannen en specificaties van de renovatie moeten door de beheerder worden goedgekeurd.
Ondanks de goedkeuring van de beheerder heeft deze geen wettelijke verantwoordelijkheid of verplichting ten aanzien van de constructie van het hotel.

Opening

De beheerder is verantwoordelijk voor de opening van het hotel. Hiertoe zal de beheerder mensen aannemen en trainen, reclame maken voor het hotel, de eigenaar assisteren bij het verkrijgen van de noodzakelijke vergunningen, de benodigde inventaris en voorraden aanschaffen. De gelden voor deze aanschaffingen zullen door de eigenaar beschikbaar worden gesteld. De beheerder moet over het gebruik van deze fondsen verantwoording afleggen.

De beheerder zal een 'pre-opening' budget opstellen. Dit budget moet door de eigenaar worden goedgekeurd.

De geschatte kosten van het 'pre-opening' budget bedragen:

	US$
Salarissen	2.500.000
Verkopen & Reclame	1.000.000
Overige kosten	675.000
Rente	2.050.000
Totaal	6.225.000

De beheerder zal de eigenaar bijstaan bij het verkrijgen van de benodigde financiering en bij de daadwerkelijke uitvoering van het project. De eigenaar zal de beheerder voor deze diensten US$ 150.000 betalen.

Beheer

De beheerder voert het beheer over het hotel. De beheerder zal hierbij alle voordelen van het 'Radisson System' aan het hotel ter beschikking stellen.

De eigenaar en iedere geldverstrekker hebben het recht om wijzigingen in het management van het hotel goed te keuren.

Het personeel van het hotel is in dienst van de eigenaar en niet van de beheerder.

Alle huren, licenties en vergunningen, voorzover deze betrekking hebben op een periode langer dan een jaar, of meer bedragen dan US$ 50.000 per jaar, staan op naam van de eigenaar. De casino-lease staat altijd op naam van de eigenaar.

Het hotel zal met alle promotie-activiteiten aangaande Radisson-hotels meedoen.

Budget

De beheerder zal voor het begin van het fiscale jaar een begroting van de operationele kosten van het hotel aan de eigenaar ter goedkeuring voorleggen.

Alhoewel de beheerder zijn best zal doen om het hotel te laten functioneren binnen de begroting wordt niet gegarandeerd dat de verwachte 'Gross Revenue' of 'Gross Operating Profit' wordt gehaald of dat de kosten niet zullen worden overschreden.

Aan te houden rekeningen/fondsen

- 'Agency Account'

  Dit is een rekening voor dagelijks gebruik. Op deze rekening komen alle 'Gross Revenue' posten binnen. Tevens wordt op deze rekening het overeengekomen werkkapitaal gestort. Alle lopende kosten worden via deze rekening betaald. Ten minste om de 5 weken zal het overschot, zijnde het bedrag dat het afgesproken werkkapitaal te boven gaat, op deze rekening aan de eigenaar ter beschikking worden gesteld.

- Werkkapitaal
  Het werkkapitaal is bestemd voor het laten functioneren van het hotel. Voor de opening van het hotel zal er een bedrag aan werkkapitaal gestort moeten worden. Het bedrag dat initieel gestort zal moeten worden is in de overeenkomst niet ingevuld. Afhankelijk van de te verwachten 'Gross Revenue' zal er aanvullend werkkapitaal gestort moeten worden.
- 'Reserve Fund'
  Per fiscaal jaar zal er 4% van de 'Gross Revenue' in het reservefonds worden gestort. Indien de 'cash flow' in enig jaar onvoldoende is om de storting te verrichten zal de verplichting tot reserveren worden doorgeschoven naar het volgend jaar.
  Uit het reservefonds worden de aanschaffingen en vervangingen van meubels en andere benodigdheden voor het hotel gefinancierd. Tevens zullen uit het fonds de goedgekeurde investeringen worden betaald.

Boekhouding

De boekhouding wordt gevoerd door de beheerder in overeenstemming met het 'Uniform System'.
De boekhouding en alle daarop betrekking hebbende stukken bevinden zich in het hotel en staan ter beschikking van de eigenaar voor inzage en controle.
De eigenaar zal binnen 21 dagen na het einde van de maand een verlies- en winstoverzicht van de maand, van het fiscale jaar tot en met die maand en een overzicht van de begroting en de realisatie opleveren.
Binnen 90 dagen na het einde van het fiscale jaar zal de beheerder een door een externe accountant gecontroleerde jaarrekening aan de eigenaar verstrekken.

Verzekering

De eigenaar is verantwoordelijk voor het afsluiten van de nodige verzekeringen. Een gewaarmerkte kopie van de polis van deze verzekeringen moet aan de beheerder worden verstrekt.

Vergoedingen

De eigenaar moet aan de beheerder de volgende vergoedingen betalen:
- 'Royalty fee'
  De 'Royalty fee' bedraagt 2¼% van de 'Gross Revenue'.
  Deze vergoeding moet betaald worden voor het gebruik van de naam Radisson en voor het gebruik van het 'Radisson System'.
- 'Management fee'
  De 'Management fee' bedraagt ¾% van de 'Gross Revenue'.
  Deze vergoeding moet betaald worden voor het daadwerkelijke beheer van het hotel.
- 'Incentive Management fee'
  De 'Incentive Management fee' bedraagt 10% van de 'Gross Operating Profit'.
  Dit is een aanvullende vergoeding voor het daadwerkelijke beheer van het hotel.
- 'Radisson Marketing/Advertising fee' ('RMA fee')
  De 'RMA fee' bedraagt 2½% van de 'Gross Room Revenue'.
  Deze vergoeding moet worden betaald voor de marketing en promotie in Amerika door Radisson Hotel International van de naam Radisson en de 'Radisson System' hotels, inclusief dat in Aruba.
- 'Reservation fee'
  De 'Reservation fee' bedraagt US$ 11 per reservering.

Deze vergoeding moet worden betaald voor reserveringen gemaakt via het 'Radisson Reservation System'.

- 'Advertising Production Services fee'

  De 'Advertising Production Services fee' bedraagt 10% van de produktiekosten.

  Deze vergoeding moet worden betaald voor door de beheerder verzorgde advertenties.

Voor betalingen aan de beheerder die te laat plaatsvinden wordt een rente van 1% per maand (of de maximum toegestane rente als dit minder is dan 1%) in rekening gebracht. De beheerder kan daarnaast US$ 100 in rekening brengen voor iedere maand dat de betaling te laat is.

Gebruik van de naam Radisson

Zolang deze overeenkomst van kracht is zal de naam van het hotel zijn: Radisson Aruba Caribbean Resort & Casino.

Na beëindiging van deze overeenkomst mag niet langer gebruik worden gemaakt van de naam Radisson en van het Radisson-logo.

Duur en beëindiging van de overeenkomst

De overeenkomst is geldig voor een periode van 20 jaar.

De eigenaar kan de overeenkomst beëindigen als de beheerder voor een periode langer dan 10 dagen in gebreke blijft om de in de overeenkomst genoemde betalingen te verrichten.

De eigenaar kan de overeenkomst beëindigen als de beheerder voor een periode langer dan 60 dagen in gebreke blijft ten aanzien van één van de in de overeenkomst genoemde verplichtingen.

De beheerder kan de overeenkomst beëindigen als de eigenaar voor een periode langer dan 60 dagen in gebreke blijft ten aanzien van één van de in de overeenkomst genoemde verplichtingen. De periode wordt verkort tot 10 dagen indien de eigenaar in gebreke blijft om de verplichte betalingen te verrichten.

De beheerder kan de overeenkomst beëindigen als noch de opening van het hotel, noch het grootste gedeelte van de renovatie vóór 30 april 1999 heeft plaatsgevonden.

In onderling overleg kunnen de eigenaar en de beheerder besluiten om de overeenkomst te beëindigen.

Als het hotel voor meer dan 50% is beschadigd en deze schade niet binnen één jaar kan worden gerepareerd dan kunnen zowel de beheerder als de eigenaar de overeenkomst beëindigen.

Verkoop/Overdracht

De beheerder moet toestemming geven indien de eigenaar het hotel wil verkopen of op enige andere manier wil overdragen. De eigenaar moet de beheerder 30 dagen vóór de geplande transactie hiervan op de hoogte stellen.

De beheerder kan de uit deze overeenkomst voortvloeiende verplichtingen overdragen aan een andere 100% dochter van Radisson Hotel International. Vooropgesteld dat de nieuwe beheerder volledig aansprakelijk blijft voor alle verplichtingen, net alsof deze overdracht niet had plaatsgevonden.

Bijlage 9 Samenvatting 'Redevelopment Agreement'

Deze overeenkomst werd op 4 mei 1998 afgesloten tussen het land Aruba, vertegenwoordigd door de minister-president, de minister van Financiën, de minister van Justitie en Publieke Werken en de minister van Economische Zaken, (kortheidshalve aangeduid met de regering) en Dutchco N.V. (Dutchco), vertegenwoordigd door één van haar directeuren.

De redenen voor het afsluiten van de overeenkomst waren onder andere:
1. De wens van de regering om de kwaliteit van de op het eiland aanwezige hotels te verbeteren.
2. Het feit dat het hotel Aruba Caribbean Resort & Casino in slechte staat verkeerde en zich niet langer kwalificeerde als een eerste-klas bestemming.
3. Het feit dat Dutchco gedurende een aantal jaren grote verliezen had geleden en dat het Land op grond van de verstrekte garantie opdraaide voor deze verliezen.
4. Om de verliezen in te perken en om een mogelijke sluiting van het hotel te voorkomen had de regering de aandelen Dutchco gekocht. Het was de bedoeling van de regering om het hotel te verkopen.
5. Naar aanleiding hiervan was er in mei 1997 een principe-overeenkomst met Radisson Hotel Corporation (Radisson) gesloten waarbij deze in het hotel zou investeren en het beheer zou voeren over het gerenoveerde hotel.
6. Naar aanleiding van de wens van Dutchco om de renovatie van het hotel voor de viering van de 500ste verjaardag van de ontdekking van Aruba af te ronden en in het besef dat de regering bij het renoveren van hotels als een katalysator moest fungeren had de regering besloten om met Dutchco samen te werken zodat de renovatie van het hotel op een 'fast-track'-basis kon worden uitgevoerd.

Overeengekomen werd onder meer:
1. De Dienst Openbare Werken (DOW) zal binnen 15 dagen na ontvangst van het plan voor de renovatie zijn commentaar of schriftelijke goedkeuring aan Dutchco of de Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership ('Partnership') doen toekomen.
2. De regering zal meewerken aan de eventueel noodzakelijke verplaatsing van de bestaande openbare voorzieningen, zoals de kabels en pijpen van Electriciteitsmaatschappij Aruba (ELMAR), Water- en Energiebedrijf N.V. (WEB) en Servicio di Telecomunicacion di Aruba (SETAR) en de riolering.
3. De regering zal, na ontvangst van de daarvoor benodigde aanvragen, alle, voor het constructiepersoneel noodzakelijke, werkvergunningen verstrekken. Tevens zullen werkvergunningen worden verstrekt voor het personeel, benodigd voor het laten functioneren van het hotel. Voor deze werknemers en hun familie zullen tevens verblijfsvergunningen worden verstrekt. De regering is zich bewust van de tijdsdruk van het project en zal derhalve haar volledige medewerking verlenen bij het afhandelen van aanvragen voor werk- en verblijfsvergunningen.
4. De regering zal, na ontvangst van de daarvoor benodigde aanvragen, alle voor de renovatie, bezit en exploitatie van het hotel benodigde vergunningen verstrekken. Hierbij kan gedacht worden aan bouwvergunningen, vergunningen voor het dumpen en afvoeren van afval, vergunning voor het voeren van de directie, hotelvergunning, casino-vergunning, drankvergunning en dergelijke.

5. De regering verplicht zich er toe om alle wettelijk toegestane faciliteiten of subsidies, inclusief maar niet gelimiteerd tot de faciliteiten zoals geregeld in de Landsverordening winstbelasting, zoals bijvoorbeeld de investeringsaftrek (artikel 5a LWB) en de mogelijkheid van versnelde afschrijving (artikel 5, lid 4, van de Landsverordening winstbelasting), aan Dutchco, de partners en de deelnemers toe te kennen. Dit echter alleen voorzover die faciliteiten reeds beschikbaar zijn voor de andere hotels in Aruba.
6. De regering verplicht zich er toe om binnen 60 dagen na de aanvraag daartoe een nieuw erfpachtsrecht te verlenen of het oude erfpachtsrecht zodanig aan te passen dat de termijn waarover erfpacht wordt verleend 60 jaar bedraagt. De canon van zowel de nieuwe als de aangepaste erfpacht zal US$ 183.667 gaan bedragen.
7. Gezien de grote voordelen die de renovatie het Land zal opleveren, zal de regering de 'Landsverordening renovatie hotels en aanverwante gelegenheden' (AB 1987 no. 92) weer in werking stellen en vrijstelling van invoerrechten op materialen, gebruikt voor de renovatie, verlenen.
8. De minister van Justitie en Publieke Werken geeft toestemming aan Dutchco om het recht van erfpacht over te dragen aan de 'Partnership'. Tevens geeft hij toestemming om het hotel met een hypotheek te bezwaren ten voordele van Credit Suisse First Boston (CS First Boston) of andere financiële instellingen die de financiering voor het project zullen verschaffen.
9. De regering verplicht zich jegens Dutchco, de 'Partnership', CS First Boston of andere financiële instellingen om zo spoedig mogelijk de parlementaire besluiten of landsverordeningen, noodzakelijk voor de autorisatie van de aankoop van de aandelen Dutchco en de betaling van US$ 28 miljoen aan de Nationale Participatie Maatschappij Nederlandse Antillen, aan de Staten ter goedkeuring voor te leggen.

Bijlage 10 Lijst gebruikte afkortingen

AIB	: Aruban Investment Bank N.V.
Air Aruba	: Air Aruba N.V.
Aruven	: N.V. Aruven
BNS	: Bank of Nova Scotia
Bredero	: Bredero International B.V.
CAD	: Centrale Accountantsdienst
CBA	: Centrale Bank van Aruba
CMB	: Caribbean Mercantile Bank
Coopers	: Coopers & Lybrand LLP Hospitality Consulting
Crescendo	: Crescendo Hotel Ventures N.V.
CS First Boston	: Credit Suisse First Boston
CV 1989	: Comptabiliteitsverordening 1989
DOW	: Dienst Openbare Werken
Dutchco	: Dutch Hotel & Casino Development Corporation N.V.
Eilandgebied	: Eilandgebied Aruba
ELMAR	: Electriciteitsmaatschappij Aruba
Global	: Global Entertainment Group N.V.
Golden Tulip	: Golden Tulip International B.V.
IBJ Lease	: IBJ Leasing (Hong Kong) Limited
KABNA	: Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
Land	: land Aruba
NCM	: Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij N.V.
NPMNA	: Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen N.V.
OPM	: Oranjestad Property Management N.V.
'Partnership'	: Aruba Caribbean Hotel Limited Partnership
Radisson	: Radisson Hotel Corporation
Radisson One	: Radisson Aruba LLC
Radisson Two	: Radisson Curaçao LLC
Rekenkamer	: Algemene Rekenkamer Aruba
RvC	: Raad van Commissarissen
SETAR	: Servicio di Telecomunicacion di Aruba
Staten	: Staten van Aruba
WEB	: Water- en Energiebedrijf N.V.